UNIVERSITÀ
degli STUDI
di CATANIA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE UMANISTICHE
CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN SCIENZE E LINGUE PER LA COMUNICAZIONE

Appunti dettagliati di Diritto dell'Unione europea di tutte le lezioni della disciplina dal 6 ottobre 2025 al 16 dicembre 2025

Docente: Giuseppina Valentina Anna Petralia
Elaborazione personale a nome di: ADDARIO SIMONE VITTORIO

Anno Accademico: 2025/2026

Il diritto come sistema di regole

Dalla norma alla sanzione: il valore dell’effettività

La funzione del diritto e la necessità di un potere sovrano

Il concetto di sovranità

Potere di imperio e potere coercitivo

Il divieto di autotutela e il ruolo del giudice

L’autorità come garanzia dei diritti fondamentali

L’assenza di un potere superiore e il principio di uguaglianza degli Stati

Il principio di effettività: regole nate dal consenso e dalla prassi

La cooperazione tra gli Stati e i limiti del sistema internazionale

Il principio di legalità e il divieto di uso della forza

Il ruolo dell’ONU e del consiglio di sicurezza

Le norme consuetudinarie: dalla prassi alla norma

Le norme inderogabili (*jus cogens*) e la tutela della dignità umana

La tensione tra effettività e legalità nel diritto internazionale

La crisi del modello internazionale e la ricerca di un ordine più stabile

Il trasferimento di sovranità e la nascita di un ordinamento sovranazionale

L’Unione Europea come sistema autonomo e integrato

Il significato politico e giuridico dell’integrazione europea

Le fonti del diritto internazionale

Le norme consuetudinarie

Gli accordi internazionali

Le organizzazioni internazionali

Gli atti e la gerarchia delle norme

I soggetti di diritto internazionale

Trattati aperti e chiusi

Il diritto di recesso e la perdita dello status di membro

Il principio di autotutela

La cooperazione internazionale

Perché gli stati creano organizzazioni internazionali

La nascita della cooperazione

Il piano Marshall e la ricostruzione europea

Francia, Germania e il controllo delle risorse

Il mercato comune del carbone e dell’acciaio

Dal mercato economico alla cooperazione politica

Il Trattato di Lisbona e la nascita della Carta di Nizza

I diritti fondamentali come base della democrazia

Le limitazioni ai diritti e la legittimità dello Stato

Il principio della democrazia rappresentativa

L'innovazione dell'ordinamento europeo

La proclamazione della Carta dei diritti fondamentali

La sovranità degli Stati e i limiti dell'Unione Europea

L'internazionalizzazione dei diritti umani

I casi italiani davanti alla Corte di Strasburgo

Protezione internazionale e diritto d'asilo

L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU

Il rapporto tra Carta di Nizza e Convezione Europea dei Diritti dell'Uomo

Un sistema multilivello di tutela

Il principio di attribuzione e la natura dell'Unione Europea

La sovranità degli stati e i principi di sussidiarietà e proporzionalità

La clausola di flessibilità e i poteri impliciti

Il caso dei dazi doganali e la giurisprudenza europea

La libera circolazione e la tutela delle vittime transfrontaliere

Le istituzioni europee e il modello democratico

I metodi decisionali: comunitario e intergovernativo

Il Consiglio Europeo e la sua evoluzione storica

I criteri di adesione e il recesso dell’Unione

I diritti fondamentali nell’ordinamento dell’unione

Evoluzione politica e significato dell’Unione europea

Origine e natura derivata dell’Unione Europea

Il principio di attribuzione delle competenze

Sovranità e rapporto tra Stati membri

Attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità

Equilibrio istituzionale

La clausola di flessibilità

Ambiti di applicazione e limiti

La teoria dei poteri impliciti

Il caso dei dazi doganali

La tutela delle vittime dei reati transfrontalieri

Il ruolo delle istituzioni europee

Il metodo comunitario e intergovernativo

L’evoluzione storica: dai tre pilastri a Lisbona

L’equilibrio tra sovranità nazionale e interesse comune

Le competenze dell’Unione Europea

Dalla Comunità Europea all’Unione Europea-Evoluzione, Pilastri e Cooperazione

Tipologie e principi delle competenze dell’Unione europea

Le competenze esclusive

Le competenze concorrenti

Le competenze di sostegno, coordinamento e completamento

Il principio di attribuzione

Il principio di sussidiarietà

Il controllo politico e giurisdizionale del principio di sussidiarietà

Introduzione al Parlamento europeo e le istituzioni dell'Unione Europea

L'unione come soggetto unico e il principio organicistico

La funzione delle istituzioni e la distribuzione delle competenze

Il concetto di Parlamento e la misura della democrazia

La nascita del Parlamento europeo

Le istituzioni dell'Unione Europea secondo l'Articolo 13

Le funzioni del Parlamento europeo

Il principio di leale cooperazione

La composizione e l'elezione del Parlamento europeo

Struttura interna: gruppi e commissioni

Il funzionamento del voto e le regole di maggioranza

Il deficit democratico e il confronto con i Parlamenti nazionali

La rappresentanza nell'Unione europea

Il Consiglio Europeo

Il Consiglio dell'Unione Europea

La Commissione europea

La natura degli atti dell'Unione Europea e la loro forza vincolante

Le funzioni dell’Unione Europea e gli atti non legislativi

La composizione della commissione dell’Unione Europea e il mito del commissario nazionale

La responsabilità politica della commissione

La mozione di censura

Il bilancio dell’Unione Europea e le funzioni amministrative

La nomina del presidente e dei commissari

Le fonti dell’Unione Europea e le funzioni amministrative: deroga, modifica e violazione

Allegati e dichiarazioni

Atti unilaterali e rapporti con stati terzi

Le fonti dell’Unione Europea e la loro gerarchia

Introduzione alle Fonti dell’Unione Europea

Il ruolo Fondamentale dei Trattati e dello Jus Cogens

Trattati, Protocolli, Allegati e Dichiarazioni Interpretative

Chi può stipulare un accordo internazionale

La competenza dell’Unione a concludere Accordi

Il principio di Attribuzione come limite assoluto

La posizione intermedia degli accordi internazionali dell’Unione Europea

Gli accordi vincolano l’Unione e gli Stati Membri

Conflitto tra accordi internazionali e atti interni dell’Unione Europea

Conflitto tra Trattati dell’Unione Europea e accordi internazionali

La soluzione preventiva dell’articolo 218 Paragrafo 11

Effetti degli accordi internazionali e prevalenza sugli Atti interni

La gerarchia delle fonti dell’Unione Europea

Atti Tipici e Atti Atipici dell’Unione Europea

Premessa sulle fonti dell’UE

Atti bilaterali e unilaterali

Atti legislativi e articolo 289 TFUE

Analisi dell’articolo 288 TFUE e natura del regolamento

Natura e funzionamento della direttiva

Il termine di recepimento e il principio di leale cooperazione

Gli effetti diretti eccezionali delle direttive

Responsabilità dello Stato per mancato recepimento

La decisione come terzo atto dell’articolo 288 TFUE

Origine storica di regolamenti e decisioni

Esempio pratico: categoria astratta e atto individuale

La svolta del 1992: nascita dell’UE e sistema a pilastri

L’unificazione apparente delle decisioni e la formulazione dell’articolo 288

Le due categorie di decisioni: applicabili e intergovernative

Gli atti delegati e l’articolo 290 TFUE

Gli atti di esecuzione e l’articolo 291 TFUE

Il controllo giurisdizionale e il parere ex articolo 218 TFUE

La funzione della Corte e i soggetti tenuti al rispetto del diritto UE

Obblighi degli Stati, violazioni e rinuncia dell’autotutela (articolo 344 TFUE)

Controllo sugli atti delle istituzioni: annullamento e carenza

La procedura di ricorso per inadempimento (articolo 258 TFUE)

Il ricorso per annullamento: controllare gli atti delle istituzioni

Le decisioni del secondo pilastro (PESC) e l’ambiguità del termine “decisione”

L’importanza dell’intestazione della sentenza

Collocazione sistemica del ricorso per inadempimento

La fase precontenziosa e il ruolo della Commissione Europea

La fase di indagine e la valutazione del sospetto per inadempimento

La lettera di diffida e il diritto di difesa dello Stato

Il parere motivato e la chiusura della fase precontenziosa

La discrezionalità della Commissione nell’azione per inadempimento

Il passaggio alla fase contenziosa davanti alla Corte di giustizia

Il controllo di ricevibilità e la tutela del diritto di difesa

Il controllo sulla competenza della Corte di giustizia

La questione giuridica nel merito del caso

Le argomentazioni della Commissione e dello Stato italiano

Il giudizio della Corte e l’interpretazione della direttiva

La natura dichiarativa della sentenza di inadempimento

L’articolo 260 TFUE e le conseguenze della mancata esecuzione

Il ricorso per inadempimento tra Stati membri (articolo 259 TFUE)

Il collegamento con il ricorso per annullamento (articolo 263 TFUE)

Esempi pratici per comprendere la logica del procedimento giurisdizionale dell’Unione Europea

Il ricorso per annullamento (Articolo 263 e 264 TFUE)

Controllo sugli atti e sui comportamenti attivi

Collocazione degli atti dell’Unione nel sistema delle fonti

Introduzione: il ricorso di annullamento e le norme di riferimento

Controllo giuridico e differenza rispetto al controllo politico

Atti dell’Unione e responsabilità congiunta delle istituzioni

Controllo degli atti e nozione di vizio

Atti dell’Unione nel sistema delle fonti del diritto internazionale

Gerarchia delle fonti e compatibilità con i Trattati

Atti impugnabili dell’articolo 263 TFUE

Raccomandazioni e pareri: perché non sono impugnabili

Atti vincolanti, sanzioni e necessità dell’impugnazione

Atti non vincolanti e assenza di effetti giuridici

Atti del Consiglio e limite della politica estera e di sicurezza comune

Forma e sostanza dell’atto: rilevanza pratica

Atti interni e atti con effetti esterni

Origine e funzione del rinvio pregiudiziale nel processo di integrazione europea

Le competenze della Corte di Giustizia: contenziose e non contenziose

L’esigenza di un’applicazione uniforma delle norme europee

L’esempio dell’incidente stradale e il problema delle interpretazioni divergenti

Gli strumenti di uniformazione negli ordinamenti nazionali

L’amplificazione del problema interpretativo nello spazio giuridico europeo

Interpretazione e applicazione delle norme europee

Il rinvio pregiudiziale come separazione tra interpretazione e decisione del caso

L’esempio del maglione acquistato online

La funzione del rinvio pregiudiziale nel giudizio pendente

Ripartizione delle competenze tra Corte di Giustizia e giudice nazionale

Presupposti e natura del rinvio pregiudiziale

Facoltatività e obbligatorietà del rinvio

Responsabilità dello Stato e tutela risarcitorio del singolo

Il rinvio pregiudiziale come strumento costituzionale: il caso Costa contro Enel

Il contrasto tra norma europea e norma nazionale

Il principio del primato del diritto dell’Unione Europea

La disapplicazione della norma nazionale contrastante

Il rinvio pregiudiziale e il controllo di validità degli Atti dell’Unione

Il rapporto tra ricorso di annullamento e rinvio sulla validità

Il rinvio pregiudiziale come controllo indiretto di validità

Effetti della sentenza pregiudiziale di invalidità

I limiti del rinvio pregiudiziale sulla validità

Gli strumenti di controllo della validità dell’Unione Europea

IL DIRITTO COME SISTEMA DI REGOLE

Il diritto dell'Unione Europea si comprende solo partendo dalle basi del diritto e dell'ordinamento giuridico. Ogni Stato vive all'interno di un sistema di regole che disciplinano la convivenza tra i cittadini. Queste regole hanno valore non perché semplicemente esistono, ma perché sono sostenute da un potere capace di imporne il rispetto. Il diritto non è soltanto un insieme di norme scritte, ma un sistema organizzato che dispone di strumenti per garantire l'osservanza delle regole attraverso sanzioni.

DALLA NORMA ALLA SANZIONE: IL VALORE DELL'EFFETTIVITÁ

La f orza di una norma giuridica non dipende dal suo contenuto morale, ma dalla possibilità concreta di farla rispettare. Una regola, per essere effettiva, deve essere accompagnata da una sanzione reale. L'effettività del diritto rappresenta, infatti, la sua capacità di incidere realmente sui comportamenti dei cittadini e di garantire l'ordine sociale. Se, ad esempio, un cittadino parcheggia in divieto di sosta, sa che rischia una multa, ma, se è certo che nessuno controllerà, la norma perde la sua efficacia. La regola, pur esistendo formalmente, diventa priva di valore pratico, perché manca la certezza della sanzione. Questo principio dimostra che la sanzione è l'elemento che trasforma la norma da semplice enunciato a comando giuridicamente vincolante. Il diritto, per essere tale, deve potersi imporre. Una norma priva di sanzione è come una promessa senza conseguenze: può avere valore morale, ma non giuridico. L'effettività, quindi, è ciò che distingue il diritto dalle altre forme di regolazione sociale come la morale o le convenzioni che si basano sulla libera adesione dei singoli. Nel diritto, invece, la forza della norma non dipende dalla convinzione personale, ma dalla garanzia che, in caso di violazione, intervenga un potere in grado di far rispettare la regola. Il legame tra norma e sanzione è dunque fondamentale: senza sanzione non esiste diritto, ma solo un insieme di regole prive di efficacia. La sanzione non è soltanto un mezzo punitivo, ma uno strumento di garanzia per la collettività, poiché assicura che le norme siano rispettate da tutti, proteggendo così la convivenza civile.

LA FUNZIONE DEL DIRITTO E LA NECESSITÁ DI UN POTERE SOVRANO

Ogni ordinamento giuridico si fonda su un sistema di regole che disciplinano la convivenza tra i cittadini. Tuttavia, perché queste regole abbiano valore effettivo, deve esistere un potere capace di imporne il rispetto. Il diritto, infatti, non è soltanto un insieme di norme scritte, ma un sistema organizzato di poteri e funzioni che garantiscono l'ordine sociale e la tutela dei diritti fondamentali. La funzione principale del diritto è quella di regolare i rapporti tra individui, prevenendo i conflitti e offrendo strumenti per risolverli. Senza un'autorità riconosciuta, le regole perderebbero di significato, perché nessuno avrebbe il potere di farle rispettare o di sanzionare chi le viola. Da questa esigenza nasce il concetto di sovranità, intesa come la capacità di uno Stato di creare e far rispettare le proprie norme all'interno del proprio territorio. La sovranità è il potere supremo, non subordinato ad altri poteri. Essa rappresenta la base dell'ordinamento statale e la condizione stessa per l'esistenza del diritto. Attraverso la sovranità, lo Stato si configura come soggetto indipendente, capace di imporre regole e sanzioni in nome della collettività. In altre parole, è la sovranità che trasforma il diritto da un insieme di principi astratti a un sistema effettivo di regole e obblighi. In un contesto democratico, tuttavia, questo potere non è assoluto. L'autorità dello Stato trae la propria legittimazione dal popolo, che la esercita attraverso i suoi rappresentanti. La sovranità, quindi, non è un potere arbitrario, ma deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione e dei diritti fondamentali della persona. Il diritto, in questo senso, non è soltanto coercizione, ma anche garanzia: la garanzia che l'uso della forza sia sempre regolato, legittimo e

finalizzato alla tutela della giustizia. Senza un potere sovrano, le norme non avrebbero forza vincolante, ma senza limiti alla sovranità, l'autorità si trasformerebbe in arbitrio. L'equilibrio tra potere e diritto è dunque il fondamento dello Stato moderno e della legalità democratica.

IL CONCETTO DI SOVRANITÁ

La sovranità rappresenta il cuore dell'ordinamento giuridico statale. È il potere supremo attraverso cui lo Stato impone le proprie regole, garantisce la loro osservanza e tutela l'ordine pubblico. Essere sovrani significa disporre della capacità esclusiva di creare diritto e di farlo rispettare all'interno del proprio territorio, senza dipendere da autorità superiori. La sovranità si manifesta attraverso due aspetti fondamentali: l'indipendenza esterna, cioè la libertà dello Stato da ogni subordinazione rispetto ad altri Stati o poteri sovranazionali; la supremazia interna, che consiste nella capacità di emanare norme vincolanti per tutti i soggetti che vivono nel territorio statale. Ogni atto emanato da un organo dello Stato una legge, una sentenza, una decisione amministrativa è espressione diretta di questa sovranità, poiché deriva dal potere di creare obblighi giuridici validi per l'intera collettività. In un sistema democratico, tuttavia, la sovranità non appartiene più a un sovrano assoluto, ma al popolo, come stabilisce l'articolo 1 della Costituzione italiana: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione- Ciò significa che l'autorità statale non può agire liberamente o arbitrariamente: il suo potere deve sempre essere esercitato nel rispetto della legge e dei diritti fondamentali della persona. La sovranità, dunque, è allo stesso tempo potere e limite: potere di creare e far rispettare le regole, limite perché tale potere deve essere giustificato e controllato. In questo equilibrio tra autorità e garanzie si fonda la legittimità dello Stato moderno e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

POTERE DI IMPERIO E POTERE COERCITIVO

L'esercizio dell'autorità statale si manifesta attraverso due strumenti fondamentali: il potere di imperio e il potere coercitivo. Essi costituiscono le due dimensioni operative della sovranità e garantiscono che le norme

giuridiche non restino mere dichiarazioni, ma diventino regole effettive e vincolanti. Il potere di imperio è la capacità dello Stato di emanare comandi vincolanti per i cittadini. Attraverso questo potere, lo Stato impone obblighi, doveri e limiti ai comportamenti individuali, stabilendo ciò che è lecito e ciò che non lo è. Ogni atto emanato da un organo pubblico come una legge, una multa o un provvedimento amministrativo è un'espressione del potere di imperio. Questo potere distingue il diritto dalle altre forme di regole sociali o morali, poiché solo lo Stato ha la legittimità di creare obblighi giuridici validi per tutti. Il potere di imperio, quindi, è ciò che rende il comando giuridicamente obbligatorio, fondandolo sull'autorità pubblica e non sulla libera adesione dei cittadini. Accanto a esso vi è il potere coercitivo, ossia la capacità concreta dello Stato di far rispettare le proprie decisioni. Una norma non avrebbe alcuna efficacia se non esistesse la possibilità di farla eseguire con la forza, quando necessario. Se un cittadino, ad esempio, non paga una somma dovuta, il giudice può autorizzare il pignoramento dei suoi beni; se commette un reato, può essere arrestato o sanzionato. La coercizione rappresenta, quindi, la garanzia ultima dell'effettività del diritto: è il meccanismo che trasforma l'obbligo giuridico in un effetto reale. Il potere di imperio e il potere coercitivo operano in modo complementare. Il primo serve a creare la regola, il secondo a garantirne l'applicazione. Insieme costituiscono il fondamento della sovranità dello Stato, assicurando che l'autorità pubblica possa mantenere l'ordine e proteggere i diritti dei cittadini. Nel sistema democratico moderno, l'uso della forza è subordinato al principio di legalità: può essere esercitato solo da autorità legittime, nei modi e nei casi previsti dalla legge. Ciò impedisce che il potere coercitivo degeneri in abuso o arbitrio, mantenendo il necessario equilibrio tra autorità e garanzie di libertà.

IL DIVIETO DI AUTOTUTELA E IL RUOLO DEL GIUDICE

Un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico moderno è il divieto di autotutela. Questo principio stabilisce che nessuno può farsi giustizia da sé, cioè non è consentito ai cittadini risolvere da soli le controversie o far valere i propri diritti con la forza. Solo lo Stato, attraverso i suoi organi, ha il potere di applicare le sanzioni e garantire l'esecuzione delle norme. Il divieto di

autotutela nasce per evitare il caos e l'arbitrio che deriverebbero da una giustizia privata. In assenza di un'autorità centrale, infatti, ogni individuo si sentirebbe legittimato a reagire alle ingiustizie secondo la propria volontà, dando origine a un sistema di violenza e vendetta personale. Il diritto, invece, ha la funzione di trasformare il conflitto in procedura, garantendo che ogni controversia venga risolta attraverso strumenti legittimi e imparziali. Quando un cittadino ritiene di aver subito un torto, non può agire autonomamente, ma deve rivolgersi a un'autorità competente di norma, il giudice che esamina la questione e decide in base alla legge. Il giudice rappresenta l'organo di garanzia dell'ordinamento: attraverso la sua decisione, il diritto si concretizza e trova applicazione. La sentenza è l'atto con cui il giudice riconosce o nega la fondatezza di una pretesa, ordinando eventualmente l'esecuzione coattiva di quanto stabilito. Ad esempio, se una persona riceve una multa che ritiene ingiusta, non può rifiutarsi semplicemente di pagarla; deve contestarla in sede giudiziaria. Solo il giudice può annullare il provvedimento, se ne accerta l'illegittimità. Allo stesso modo, se un soggetto vanta un credito e l'altra parte non paga, non può "riprendersi" da sé la somma dovuta, ma deve ottenere un titolo esecutivo per agire legalmente. Il ruolo del giudice è quindi essenziale per mantenere l'equilibrio tra potere e giustizia. Attraverso il controllo giudiziario, l'uso della forza viene limitato e regolato: lo Stato conserva il monopolio della coercizione, ma la esercita solo nei casi e nei modi previsti dalla legge. Questo garantisce che la forza non sia mai espressione di arbitrio, ma strumento di tutela dei diritti. Il divieto di autotutela, dunque, non è solo una regola di comportamento, ma un pilastro della civiltà giuridica: affida la risoluzione dei conflitti a procedure pubbliche, trasparenti e imparziali, fondando la fiducia dei cittadini nello Stato di diritto.

L'AUTORITÁ COME GARANZIA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

L'autorità dello Stato non è un potere assoluto, ma uno strumento al servizio della collettività. In un sistema democratico, il potere deve essere esercitato nel rispetto della Costituzione e dei diritti fondamentali della persona. Questo principio rappresenta una delle più importanti conquiste del diritto moderno**:** l'autorità non è più concepita come dominio, ma come

garanzia di libertà. Il potere statale, infatti, trova la sua legittimità nella volontà del popolo e nel rispetto delle regole che esso stesso si è dato. **La sovranità** appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. Ciò significa che nessun organo dello Stato può agire arbitrariamente: ogni decisione deve essere fondata sulla legge e orientata alla tutela dei diritti di tutti i cittadini. **L'autorità pubblica,** quindi, non serve a limitare la libertà, ma a proteggerla dalle ingiustizie e dagli abusi. Solo uno Stato dotato di potere può garantire la sicurezza, l'uguaglianza e la giustizia sociale. Senza un**'autorità** che faccia rispettare le norme, i diritti resterebbero solo dichiarazioni astratte, prive di effettiva tutela. Ad esempio, il diritto alla proprietà, alla libertà personale o alla salute esiste solo se lo Stato è in grado di proteggerli e di intervenire quando vengono violati. In questo senso, il potere giuridico è anche una forma di responsabilità: chi detiene deve usarla per il bene comune, non per interesse personale. La legittimità del potere deriva dunque non solo dal suo fondamento giuridico, ma anche dal suo fine etico. Uno Stato che esercita il potere in modo arbitrario o oppressivo perde la propria legittimazione, perché viola i principi su cui si fonda l'ordinamento democratico. Il rapporto **tra autorità e diritti** rappresenta, quindi, il cuore dello Stato di diritto: un equilibrio delicato tra forza e giustizia, tra comando e garanzia. Solo quando **l'autorità** si pone come strumento di tutela della dignità umana, il diritto può essere considerato davvero giusto.

L'ASSENZA DI UN POTERE SUPERIORE E IL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA DEGLI STATI

Diverso è il caso dell'ordinamento internazionale, che si fonda su regole e rapporti tra Stati sovrani. A differenza dell'ordinamento statale, quello internazionale non ha un'autorità superiore in grado di imporre obblighi o sanzioni. Gli Stati sono formalmente uguali e indipendenti; non esiste un "vigile" o un "giudice universale" che possa obbligarli a rispettare le norme. Le regole internazionali nascono dal consenso reciproco, attraverso trattati o comportamenti condivisi, e la loro efficacia dipende dalla buona fede e dalla volontà di cooperare. Il diritto internazionale, quindi, è un sistema orizzontale,

non gerarchico. Nessuno Stato è sopra un altro. Perfino l'ONU, che rappresenta l'organizzazione internazionale più importante, non possiede una sovranità propria: agisce solo entro i limiti del consenso degli Stati membri. Ciò significa che il diritto internazionale è meno coercitivo rispetto a quello statale.

IL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ: REGOLE NATE DAL CONSENSO E DALLA PRASSI

Nonostante ciò, il diritto internazionale ha un valore fondamentale: stabilisce regole di convivenza pacifica e principi condivisi, come la sovranità, l'uguaglianza degli Stati e il divieto dell'uso della forza. Tuttavia, proprio la mancanza di un'autorità centrale capace di far rispettare queste regole ha spinto gli Stati europei, dopo le guerre mondiali, a cercare forme più efficaci di cooperazione.

LA COOPERAZIONE TRA GLI STATI E I LIMITI DEL SISTEMA INTERNAZIONALE

Da questo bisogno è nata l'Unione Europea, un modello unico nella storia del diritto. L'Unione è un'istituzione che ha superato i limiti del diritto internazionale classico, perché gli Stati membri hanno deciso di trasferire parte della loro sovranità a organi comuni: la Commissione, il Parlamento, il Consiglio e la Corte di Giustizia. Le norme europee hanno efficacia diretta sui cittadini e prevalgono su quelle nazionali.

IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ E IL DIVIETO DI USO DELLA FORZA

L'Unione Europea rappresenta quindi un ordinamento sovranazionale, a metà strada tra lo Stato e il sistema internazionale. Non è uno Stato, ma possiede un proprio potere normativo e coercitivo. È un ordinamento autonomo, capace di creare regole obbligatorie e di garantirne il rispetto. Comprendere questa evoluzione significa capire come il diritto si sia trasformato da semplice strumento di ordine interno a meccanismo di cooperazione e integrazione tra popoli. Il diritto dell'Unione Europea nasce da questa trasformazione:

dall’esigenza di costruire un sistema in cui la sovranità non sia più assoluta, ma condivisa, e in cui la forza del diritto serva non a dividere, ma a unire.

IL RUOLO DELL’ONU E DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Diverso è il caso dell’ordinamento internazionale, che si fonda su regole e rapporti tra Stati sovrani. A differenza dell’ordinamento statale, quello internazionale non ha un’autorità superiore in grado di imporre obblighi o sanzioni. Gli Stati sono formalmente uguali e indipendenti; non esiste un “vigile” o un “giudice universale” che possa obbligarli a rispettare le norme. Le regole internazionali nascono dal consenso reciproco, attraverso trattati o comportamenti condivisi, e la loro efficacia dipende dalla buona fede e dalla volontà di cooperare. Il diritto internazionale, quindi, è un sistema orizzontale, non gerarchico. Nessuno Stato è sopra un altro. Perfino l’ONU, che rappresenta l’organizzazione internazionale più importante, non possiede una sovranità propria: agisce solo entro i limiti del consenso degli Stati membri. Ciò significa che il diritto internazionale è meno coercitivo rispetto a quello statale.

LE NORME CONSUETUDINARIE: DALLA PRASSI ALLA NORMA

Il diritto internazionale, quindi, si fonda in gran parte su norme consuetudinarie: regole non scritte che nascono dalla prassi degli Stati. Quando un determinato comportamento si ripete nel tempo e viene accettato come giuridicamente vincolante, esso diventa diritto consuetudinario. Si tratta di norme che non derivano da un atto legislativo o da un trattato, ma dal riconoscimento spontaneo della loro utilità e legittimità. Un esempio di norma consuetudinaria è il divieto di aggressione: si è affermato perché la prassi degli Stati si è ispirata a quel modo di creare le norme. Le norme consuetudinarie, quindi, nascono dalla realtà dei rapporti tra Stati e si consolidano quando la comunità internazionale riconosce che quel comportamento rappresenta una regola di condotta obbligatoria.

LE NORME INDEROGABILI (JUS COGENS) E LA TUTELA DELLA DIGNITA UMANA

Nel diritto internazionale esistono alcune norme che, pur nascendo come consuetudinarie, hanno acquisito un valore superiore e inderogabile. Sono le cosiddette norme di jus cogens, cioè quelle che tutelano valori fondamentali e universali, come la dignità umana, il divieto di tortura, di schiavitù, di genocidio e di guerra d'aggressione. Si tratta di regole che non possono essere violate nemmeno con il consenso degli Stati, perché rappresentano interessi della comunità internazionale nel suo complesso. La persona umana, nel diritto internazionale contemporaneo, è posta al centro della tutela giuridica. L'esperienza storica delle guerre e delle dittature ha mostrato che la sovranità dello Stato non può spingersi fino a negare i diritti fondamentali dei propri cittadini. Un esempio drammatico è quello della Germania nazista, quando lo Stato tedesco decise di perseguitare e sterminare i propri cittadini ebrei, questa fu una violazione gravissima dei valori umani universali. Da allora, la comunità internazionale ha affermato che la dignità della persona non è disponibile e non può subire eccezioni. Nessuno Stato può giustificare atti che offendano questi principi, nemmeno all'interno del proprio territorio. Le norme di jus cogens, dunque, costituiscono il livello più alto dell'ordinamento internazionale, poiché impongono limiti assoluti alla sovranità statale e sanciscono la prevalenza della tutela dell'uomo su ogni altra considerazione politica.

LA TENSIONE TRA EFFETTIVITÀ E LEGALITÀ NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Nel diritto internazionale esiste una costante tensione tra principio di effettività e principio di legalità. Il principio di effettività si fonda sull'idea che una situazione di fatto, se stabile e riconosciuta dagli altri Stati, può produrre effetti giuridici: "chi detiene il potere di fatto, detiene anche il diritto". Questo principio ha storicamente caratterizzato il diritto internazionale classico, dove il più forte riusciva a imporsi e a mantenere ciò che aveva conquistato. Il principio di legalità, invece, si basa sull'esistenza di norme condivise che definiscono ciò che è lecito o illecito nel comportamento degli Stati. Con la nascita delle Nazioni Unite e del diritto internazionale moderno, la comunità internazionale ha cercato di sostituire il criterio dell'effettività con quello della

legalità, stabilendo regole come il divieto dell'uso della forza e la tutela della pace e della sicurezza internazionale. Tuttavia, la realtà mostra che l'effettività continua spesso a prevalere sulla legalità. Quando uno Stato potente occupa il territorio di un altro come nel caso dell'aggressione russa all'Ucraina si verifica una violazione del principio di legalità, ma la situazione di fatto (l'occupazione) produce comunque conseguenze concrete fino a quando la comunità internazionale non riesce a ristabilire l'ordine giuridico. La, dunque, rappresenta una delle sfide più complesse del diritto internazionale contemporaneo. Il primo principio descrive "ciò che è", il secondo indica "ciò che dovrebbe essere". Solo quando la comunità internazionale riesce a far prevalere la legalità sull'effettività, il diritto torna ad essere davvero strumento di giustizia e non semplice riconoscimento della forza.

LA CRISI DEL MODELLO INTERNAZIONALE E LA RICERCA DI UN ORDINE PIÙ STABILE

L'ordinamento internazionale classico, basato sull'uguaglianza formale degli Stati e sull'assenza di un potere superiore, ha mostrato nel tempo tutti i suoi limiti. Il principio di effettività ha favorito l'affermazione del più forte e la legittimazione dei fatti compiuti, mentre la mancanza di un'autorità coercitiva ha impedito di garantire il rispetto delle norme comuni. Gli Stati, pur riconoscendo regole e valori condivisi, continuano a comportarsi secondo i propri interessi, soprattutto quando non esiste un meccanismo sanzionatorio efficace che li costringa ad agire diversamente. Le due guerre mondiali hanno rappresentato il punto di rottura di questo sistema: l'esperienza di distruzione e violenza ha dimostrato che la pace e la sicurezza internazionale sono beni collettivi che devono essere tutelati da un ordine giuridico più forte. Da qui è nata l'esigenza di superare il modello puramente consensuale del diritto internazionale e di costruire un sistema di cooperazione più stabile, capace di garantire la pace, prevenire i conflitti e sanzionare chi viola le regole. Le Nazioni Unite hanno rappresentato il primo grande tentativo di creare un ordine internazionale fondato non solo sull'effettività, ma anche sulla legalità e sulla solidarietà tra Stati. Tuttavia, anche l'ONU, vincolata dal consenso dei

suoi membri e dal potere di veto dei cinque Stati permanenti del Consiglio di Sicurezza, non è riuscita a realizzare un'autorità pienamente efficace. Proprio da questa crisi del modello internazionale nasce il bisogno di un'istituzione nuova, più vincolante e dotata di poteri reali: l'Unione Europea. Essa rappresenta il primo esempio concreto di integrazione sovranazionale, in cui gli Stati decidono volontariamente di limitare la propria sovranità per creare un ordinamento comune, dotato di organi, poteri e strumenti coercitivi. L'Unione Europea segna così il passaggio da un sistema di relazioni tra Stati a un vero e proprio ordinamento giuridico integrato, fondato sul diritto e non sulla forza.

IL TRASFERIMENTO DI SOVRANITÀ E LA NASCITA DI UN ORDINAMENTO SOVRANAZIOANALE

Da questo bisogno di superare i limiti del diritto internazionale classico è nata l'Unione Europea, un modello unico nella storia del diritto. L'Unione è un'istituzione che ha oltrepassato i confini del tradizionale sistema internazionale, perché gli Stati membri hanno deciso di trasferire parte della loro sovranità a organi comuni come la Commissione Europea, il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Corte di giustizia. Le norme europee hanno efficacia diretta nei confronti dei cittadini e prevalgono su quelle nazionali, introducendo per la prima volta un diritto capace di vincolare sia gli Stati sia i singoli individui. L'Unione Europea rappresenta quindi un ordinamento sovranazionale, a metà strada tra lo Stato e il sistema internazionale. Non è uno Stato, ma possiede un proprio potere normativo e coercitivo, cioè la capacità di creare regole obbligatorie e di garantirne il rispetto attraverso i suoi organi. Comprendere questa evoluzione significa capire come il diritto si sia trasformato da strumento di ordine interno a meccanismo di cooperazione e integrazione tra popoli. Il diritto dell'Unione Europea nasce da questa trasformazione: dall'esigenza di costruire un sistema in cui la sovranità non

sia più assoluta, ma condivisa, e in cui la forza del diritto serva non a dividere, ma a unire.

L'UNIONE EUROPEA COME SISTEMA AUTONOMO E INTEGRATO

L'Unione Europea rappresenta un ordinamento autonomo, dotato di una propria struttura istituzionale, di fonti normative e di strumenti giuridici capaci di garantire l'effettività delle sue regole. Non è più soltanto un accordo politico tra Stati, ma un vero e proprio sistema giuridico integrato, fondato sul principio di legalità e sulla cooperazione tra i suoi membri. Gli Stati membri, pur mantenendo la loro sovranità, hanno accettato di sottoporsi a un livello superiore di diritto, il diritto dell'Unione Europea, che si impone sulle normative nazionali in caso di conflitto. Questo principio, affermato più volte dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ha trasformato la natura stessa dell'ordinamento europeo, rendendolo indipendente e distinto sia dal diritto internazionale che da quello interno degli Stati. L'Unione Europea, attraverso i suoi organi la Commissione, il Parlamento, il Consiglio e la Corte di Giustizia esercita poteri reali: elabora, applica e interpreta norme che hanno efficacia diretta nei confronti dei cittadini. Il diritto europeo, dunque, non si limita a coordinare gli Stati, ma incide direttamente sulle loro legislazioni e sui rapporti giuridici interni. Questo assetto innovativo segna il passaggio da un semplice modello di cooperazione a una vera integrazione giuridica, in cui gli Stati membri non sono più solo partecipanti, ma parte integrante di un ordinamento comune fondato sul diritto.

IL SIGNIFICATO POLITICO E GIURIDICO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

L'integrazione europea rappresenta una delle trasformazioni più profonde del diritto contemporaneo. Per la prima volta nella storia, gli Stati hanno scelto di limitare volontariamente la propria sovranità in nome di un progetto politico e giuridico comune, fondato sui valori della pace, della cooperazione e del rispetto dei diritti fondamentali. L'Unione Europea non nasce come un semplice trattato tra governi, ma come un processo di unione progressiva tra

popoli che condividono principi, istituzioni e regole comuni. Il suo ordinamento, autonomo e vincolante, ha dimostrato che è possibile superare il modello tradizionale del diritto internazionale, sostituendo la logica della forza con quella del diritto. Da un punto di vista politico, l'integrazione europea ha garantito oltre settant'anni di stabilità e collaborazione in un continente segnato da secoli di guerre. Da un punto di vista giuridico, ha creato una nuova forma di sovranità condivisa, in cui lo Stato non perde la propria identità, ma la esercita insieme agli altri membri, in un equilibrio tra unità e pluralismo. In questo senso, l'Unione Europea è più di un'alleanza economica o politica: è la prova che il diritto può essere strumento di pace, solidarietà e progresso comune, e che l'efficacia delle regole trova la sua forza non nella coercizione, ma nella volontà condivisa di rispettarle.

LE FONTI DEL DIRITTO INTERNAZIOANALE

La produzione delle norme di diritto internazionale avviene principalmente attraverso due strumenti fondamentali: la consuetudine e l'accordo tra Stati. Le norme internazionali nascono dalla prassi degli Stati, cioè dai comportamenti costanti e ripetuti nel tempo, che vengono riconosciuti come obbligatori. Questo accade perché, nell'ordinamento internazionale, non esiste un legislatore superiore capace di imporre regole dall'alto: gli Stati si auto-affermano e non riconoscono alcuna autorità superiore alla propria sovranità. La norma, quindi, non nasce da un atto scritto, ma dall'osservazione della prassi comune. Prima esiste il comportamento, poi la norma. Negli ordinamenti interni il processo è inverso: la norma è scritta e vincola i comportamenti. In ambito internazionale, invece, è l'esperienza concreta degli Stati a generare la regola giuridica. Dopo i due conflitti mondiali, tuttavia, si sono affermati nella comunità internazionale valori fondamentali che hanno imposto agli Stati di riconoscere determinate norme come inderogabili, cioè insuscettibili di eccezioni. Una norma è inderogabile quando protegge un valore talmente importante come la vita umana o la dignità della persona da prevalere su ogni altro interesse. Queste norme, dette anche imperative o di jus cogens, si impongono a tutti gli Stati, indipendentemente dal loro consenso. Le altre norme, che non godono di questo carattere di

inderogabilità, sono dette dispositive e possono essere derogate tramite accordi tra Stati. Gli Stati, infatti, possono stipulare accordi internazionali simili ai contratti tra privati con cui si impegnano reciprocamente a rispettare determinati comportamenti. Tali accordi si basano sul principio del consenso: nessuno Stato può essere costretto a entrare o a restare vincolato a un accordo senza la propria volontà. Se un accordo viene concluso tra dieci Stati, esso sarà vincolante solo per quei dieci. Altri Stati potranno aderirvi successivamente, ma solo con il consenso unanime dei membri già partecipanti. Gli accordi internazionali possono essere chiusi (limitati a un determinato numero di Stati) oppure aperti (accessibili ad altri Stati che desiderano aderire in futuro). Possono inoltre essere modificati solo con il consenso unanime di tutte le parti che ne fanno parte. Questo riflette il principio con sensualistico che domina l'ordinamento internazionale: senza consenso, nessuno Stato può essere obbligato a nulla. Quando le esigenze di cooperazione tra gli Stati diventano più complesse, nascono le organizzazioni internazionali, vere e proprie "società di Stati" dotate di una struttura permanente e di organi comuni. Queste organizzazioni, come l'ONU o l'Unione Europea, derivano da un accordo istitutivo che attribuisce loro determinate competenze e funzioni. Tuttavia, il potere delle organizzazioni è sempre derivato, non originario: esse possono esercitare solo i poteri che gli Stati hanno loro conferito. Se, ad esempio, un'organizzazione internazionale adotta un atto che eccede i limiti fissati dal trattato istitutivo, tale atto è illegittimo e privo di effetti, perché viola la gerarchia delle fonti. Le organizzazioni internazionali, dunque, possono adottare atti vincolanti solo quando ciò è previsto e autorizzato dagli Stati membri. La gerarchia delle fonti nel diritto internazionale può essere rappresentata come una scala:

1)Norme consuetudinarie inderogabili (jus cogens) al vertice;

2)Norme consuetudinarie derogabili e accordi internazionali di livello intermedio;

3)Atti delle organizzazioni internazionali subordinati ai trattati istitutivi che ne autorizzano l'adozione.

La gerarchia serve a garantire coerenza e a correggere gli eccessi di potere: se un atto viene emanato senza la necessaria autorizzazione o in violazione di una norma superiore, deve essere annullato. L'Unione Europea, ad esempio, può adottare regolamenti o direttive solo nelle materie per le quali gli Stati le hanno conferito competenza. Se l'UE agisse oltre questi limiti, il suo atto sarebbe illegittimo, proprio come accade in un condominio in cui l'amministratore emana un regolamento su questioni che non gli sono state delegate dai condomini. L'UE è quindi un ente derivato: è stata creata dagli Stati e possiede solo i poteri che essi hanno scelto di attribuirle. Lo Stato, invece, è un ente originario, perché si autoafferma e non dipende da alcuna autorità superiore. In sintesi, le fonti del diritto internazionale si distinguono in:

1)Norme consuetudinarie (derivate dalla prassi costante degli Stati);

2)Accordi internazionali (patti basati sul consenso reciproco);

3)Atti delle organizzazioni internazionali (strumenti giuridici adottati nei limiti delle competenze attribuite).

LE NORME CONSUETUDINARIE

Le norme consuetudinarie rappresentano la prima e più antica fonte del diritto internazionale. Esse nascono dalla prassi costante e uniforme degli Stati, accompagnata dalla convinzione che tale comportamento sia giuridicamente obbligatorio (opinio juris). In assenza di un legislatore centrale, la consuetudine svolge la funzione di creare regole condivise tra gli Stati. Questo significa che la norma non nasce da un atto scritto o da un'autorità superiore, ma dall'osservazione del comportamento reiterato degli Stati nel tempo e dal riconoscimento collettivo del suo valore vincolante. Il processo di formazione è graduale: Si manifesta una prassi, cioè un comportamento costante e uniforme tenuto dagli Stati in una determinata materia; Gli Stati riconoscono che quel comportamento risponde a una regola giuridica e che deve essere rispettato (opinio juris); Da questa combinazione di comportamento e convinzione nasce la norma consuetudinaria. Un esempio tipico è il principio secondo cui ogni Stato esercita la propria sovranità

all’interno del proprio territorio. Ciò implica che nessuna autorità straniera può agire in un altro Stato senza consenso. Se, ad esempio, la polizia francese fermasse un cittadino in Italia, tale atto sarebbe una violazione del principio di sovranità, a meno che l’Italia non avesse autorizzato l’intervento. In tal caso non si tratterebbe di violazione, ma di cooperazione internazionale, cioè di un accordo tra Stati che consente l’esercizio congiunto di poteri nel rispetto della sovranità reciproca. Dopo la Seconda guerra mondiale, la comunità internazionale ha riconosciuto l’esistenza di norme consuetudinarie inderogabili, dette anche jus cogens. Tali norme tutelano valori fondamentali, come la vita, la dignità umana o il divieto di tortura, e non possono essere derogate nemmeno con il consenso degli Stati. Sono norme che prevalgono su ogni altra disposizione e vincolano tutti i soggetti dell’ordinamento internazionale. Accanto a esse esistono le norme consuetudinarie derogabili, o dispositive, che possono invece essere modificate o superate mediante accordo tra Stati, purché non contrastino con norme di jus cogens. Le norme consuetudinarie, quindi, costituiscono la base dell’ordinamento internazionale, poiché garantiscono coerenza e continuità giuridica anche in assenza di testi scritti o di autorità legislative centrali.

GLI ACCORDI INTERNAZIONALI

Con l’aumento dei rapporti tra Stati e la crescente complessità delle relazioni internazionali, la consuetudine non era più sufficiente a regolare ogni aspetto della cooperazione. Per questo si è affermata una seconda fonte fondamentale del diritto internazionale: l’accordo internazionale, o trattato. L’accordo internazionale può essere paragonato a un contratto, anche se non è propriamente tale. È un patto scritto, stipulato tra due o più Stati, con il quale le parti si obbligano reciprocamente a tenere determinati comportamenti o a perseguire obiettivi comuni. A differenza della consuetudine, che nasce spontaneamente dalla prassi, l’accordo internazionale si fonda sul consenso espresso degli Stati partecipanti. Gli Stati non stipulano accordi per generosità o altruismo, ma per interesse reciproco: ogni Stato aderisce a un accordo perché ritiene che da esso potrà trarre un vantaggio politico,

economico o strategico. Quando due Stati scambiano promesse e impegni, e le rispettano nel tempo, il loro comportamento diventa vincolante: da questo nasce il trattato internazionale. Il principio del consenso unanime è il fondamento del sistema. Solo gli Stati che partecipano alla stipulazione di un accordo ne sono vincolati; nessuno Stato può essere obbligato a rispettare un trattato se non ha manifestato il proprio consenso. Parimenti, un trattato non produce effetti giuridici nei confronti di Stati terzi che non vi hanno aderito. Gli accordi internazionali possono essere di due tipi:

1)Accordi chiusi, che non ammettono nuovi membri oltre ai firmatari originari;

2)Accordi aperti, che consentono ad altri Stati di aderire successivamente, purché gli Stati già membri esprimano consenso unanime.

Un esempio di accordo aperto è rappresentato dall'Unione Europea: nata come unione tra sei Stati, oggi ne conta ventisette, e in futuro altri come la Turchia potrebbero entrare se tutti i membri accettassero la loro adesione. Il principio del consenso vale anche per le modifiche dei trattati. Un accordo può essere modificato solo con l'approvazione unanime di tutti gli Stati che ne fanno parte; in caso contrario, il trattato resta invariato. Questo riflette il carattere con sensualistico dell'ordinamento internazionale, in cui ogni Stato è libero e sovrano e nessuno può imporgli obblighi senza il suo consenso. In sintesi, gli accordi internazionali rappresentano la forma più evoluta di cooperazione tra Stati, poiché permettono di regolare materie specifiche, di creare istituzioni comuni e di prevedere procedure di controllo e sanzione. Essi costituiscono, insieme alla consuetudine, la spina dorsale del diritto internazionale contemporaneo.

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Quando le esigenze di cooperazione tra Stati diventano più complesse, gli accordi bilaterali o multilaterali non sono più sufficienti a garantire un funzionamento stabile e coordinato. In questi casi, gli Stati scelgono di creare organizzazioni internazionali, cioè enti stabili e strutturati nati da un accordo

internazionale, dotati di organi propri e di competenze specifiche. L'organizzazione internazionale può essere paragonata a una società di Stati: un insieme di soggetti sovrani che decidono di cooperare in modo permanente per il perseguimento di determinati scopi comuni. Essa dispone di un nome, di una struttura istituzionale e di funzioni determinate. Le sue competenze non nascono spontaneamente, ma derivano dal trattato istitutivo, con cui gli Stati fondatori stabiliscono quali poteri conferire e in quali limiti. Questo conferimento di poteri non è mai definitivo: è reversibile. Gli Stati, infatti, restano sovrani e possono in ogni momento revocare o modificare le competenze attribuite all'organizzazione. Un esempio emblematico è rappresentato dal Regno Unito, che dopo aver partecipato per decenni all'Unione Europea ha deciso di uscirne attraverso il processo noto come Brexit, riprendendo le funzioni e le competenze precedentemente cedute. Le organizzazioni internazionali, quindi, non sostituiscono gli Stati, ma agiscono accanto a essi, in base al mandato ricevuto. Le decisioni e gli atti che esse adottano sono vincolanti solo se conformi alle competenze conferite dal trattato istitutivo. Se un'organizzazione eccede tali limiti e adotta un atto su una materia per la quale non è stata autorizzata, l'atto è illegittimo e privo di effetti giuridici. Facciamo un esempio pratico: Si può paragonare la situazione a quella di un amministratore di condominio. I condomini possono decidere, tutti insieme e all'unanimità, di attribuirgli il potere di redigere un regolamento per l'uso dei posti auto nel cortile comune. Se però l'amministratore decidesse, di propria iniziativa, di disciplinare anche la gestione dei rifiuti materia non compresa nella delega avrebbe oltrepassato i suoi poteri. Allo stesso modo, un'organizzazione internazionale non può adottare decisioni al di fuori delle competenze che le sono state attribuite dagli Stati membri. La gerarchia e la legittimità degli atti. Da questo deriva il principio di gerarchia delle norme:

1)Al vertice si trovano le norme inderogabili (jus cogens);

2)Seguono le norme consuetudinarie derogabili e gli accordi internazionali;

Alla base si collocano gli atti delle organizzazioni internazionali, validi solo se coerenti con le norme superiori e con i limiti della delega ricevuta. La

gerarchia serve a garantire coerenza e legalità nell'ordinamento internazionale: una norma inferiore non può contraddire o modificare una norma superiore. Così come, in una catena di comando, prevale sempre la decisione dell'autorità superiore, anche nel diritto internazionale gli atti di un'organizzazione devono rispettare i trattati e i principi generali su cui essa si fonda. Le organizzazioni internazionali costituiscono oggi strumenti essenziali di cooperazione tra Stati. Attraverso di esse, i Paesi possono coordinare le proprie politiche, condividere risorse e affrontare problemi globali come la sicurezza, il commercio o l'ambiente che nessuno Stato, da solo, sarebbe in grado di risolvere. La loro esistenza dimostra come, pur nel rispetto della sovranità nazionale, la collaborazione istituzionalizzata rappresenti la via più efficace per garantire stabilità e progresso nella comunità internazionale.

GLI ATTI E LA GERARCHIA DELLE NORME

Le organizzazioni internazionali, una volta istituite dagli Stati, possono adottare atti giuridici per regolare le materie che rientrano nelle competenze loro attribuite. Tali atti, però, sono validi e vincolanti solo se emessi entro i limiti della delega conferita dagli Stati membri attraverso il trattato istitutivo. Se un'organizzazione adotta un atto su una materia che non rientra nei poteri a essa assegnati, quell'atto è illegittimo e privo di effetti giuridici. Questo principio si fonda sul concetto di legalità internazionale, secondo cui nessuna autorità può esercitare un potere che non le è stato attribuito. Ogni competenza deriva sempre e soltanto dal consenso degli Stati. Facciamo un esempio pratico. Un esempio utile per comprendere questo principio è quello del condominio. I condomini possono decidere, tutti insieme, di attribuire all'amministratore il potere di redigere un regolamento sull'uso dei posti auto nel cortile comune. Se, tuttavia, l'amministratore decidesse di disciplinare anche la gestione dei rifiuti materia non inclusa nella delega la sua decisione sarebbe niente affatto valida, perché eccede i poteri conferiti. Allo stesso modo, un atto adottato da un'organizzazione internazionale al di fuori delle competenze assegnate dagli Stati è nullo. Nel diritto internazionale esiste un ordine gerarchico tra le diverse fonti, che consente di stabilire quale norma

prevale in caso di conflitto. La gerarchia può essere così rappresentata: Al vertice: le norme inderogabili di diritto internazionale generale (jus cogens), che tutelano valori fondamentali come la dignità umana, la vita, il divieto di tortura e la proibizione dell'aggressione armata. Nessuno Stato può violarle o derogarle, nemmeno con il consenso degli altri. Al livello intermedio: le norme consuetudinarie derogabili e gli accordi internazionali, che regolano le relazioni tra Stati e possono essere modificate attraverso nuovi accordi o prassi concordate. Alla base della gerarchia: gli atti delle organizzazioni internazionali, come risoluzioni, regolamenti, decisioni o raccomandazioni, che sono vincolanti solo nei limiti del mandato conferito dagli Stati fondatori. Questa struttura serve a mantenere ordine e coerenza nell'ordinamento internazionale, impedendo che atti di rango inferiore possano contraddire norme di rango superiore. Le organizzazioni internazionali sono enti derivati: nascono dalla volontà degli Stati e non esistono indipendentemente da essa. Gli Stati, invece, sono enti originari, dotati di piena sovranità e di capacità normativa autonoma. Ne consegue che ogni potere esercitato da un'organizzazione deriva dalla delegazione degli Stati, e dunque è limitato e condizionato. Questo principio spiega anche perché, se un atto dell'Unione Europea o di qualsiasi altra organizzazione internazionale dovesse violare i limiti previsti dal trattato istitutivo, esso sarebbe illegittimo e privo di effetti. In tal caso, prevale sempre la volontà degli Stati membri, cioè la fonte superiore del potere. La gerarchia delle norme nel diritto internazionale garantisce certezza, equilibrio e rispetto della sovranità statale. Gli atti delle organizzazioni internazionali sono strumenti di cooperazione e di coordinamento, ma non possono mai superare i limiti fissati dagli Stati. Solo così si assicura che la comunità internazionale resti un sistema fondato sul consenso, sulla legalità e sulla reciproca autonomia dei suoi membri.

I SOGGETTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE

Nel diritto internazionale, i soggetti sono coloro che possiedono la capacità giuridica di avere diritti e obblighi sulla scena internazionale. Tradizionalmente, gli unici soggetti riconosciuti erano gli Stati sovrani, in quanto titolari originari della sovranità e della capacità di creare norme

attraverso la prassi e gli accordi. Con l'evoluzione della comunità internazionale e l'intensificarsi delle relazioni tra Stati, si sono affermati anche nuovi soggetti, in particolare le organizzazioni internazionali, dotate anch'esse di una propria personalità giuridica autonoma. Lo Stato è il soggetto originario e principale del diritto internazionale. La sua esistenza si fonda su tre elementi essenziali, un territorio determinato, un popolo stabile che vi risiede e un potere sovrano che esercita l'autorità politica e giuridica all'interno del territorio. La sovranità rappresenta la capacità esclusiva dello Stato di creare diritto, di farlo rispettare e di non riconoscere alcuna autorità superiore. Ogni Stato è formalmente uguale e indipendente dagli altri: nessuno può imporre a un altro Stato la propria volontà, se non nei limiti del diritto internazionale generale o degli accordi volontariamente sottoscritti. Gli Stati, inoltre, sono i soli soggetti originari dell'ordinamento internazionale, poiché la loro esistenza non dipende dal consenso di altri soggetti: si auto-affermano come entità politiche e giuridiche autonome. Le organizzazioni internazionali sono, invece, soggetti derivati del diritto internazionale, poiché la loro esistenza dipende da un atto di volontà degli Stati fondatori. Esse nascono attraverso un trattato istitutivo che ne definisce: la struttura (organi, funzioni, sede, durata); le finalità (ad esempio pace, sicurezza, cooperazione economica, tutela dei diritti umani); e le competenze conferite. Una volta create, le organizzazioni internazionali diventano soggetti autonomi, distinti dagli Stati membri. Ciò significa che possono: esercitare poteri propri nei limiti stabiliti dal trattato istitutivo; avere un patrimonio autonomo; e soprattutto, stipulare accordi internazionali con altri Stati o con altre organizzazioni internazionali.

TRATTATI APERTI E CHIUSI

Nel diritto internazionale, gli accordi tra Stati possono assumere forme diverse a seconda della loro apertura o chiusura alla partecipazione di nuovi membri. Questa distinzione è fondamentale per comprendere come nascono, si sviluppano e si modificano nel tempo le relazioni internazionali. Un trattato chiuso è un accordo internazionale destinato a valere solo tra gli Stati che lo hanno originariamente sottoscritto. Non prevede la possibilità che altri Stati vi

aderiscano successivamente, né che vengano introdotte modifiche senza il consenso unanime dei membri fondatori. Si tratta di accordi rigidi e limitati, spesso relativi a questioni specifiche o temporanee (ad esempio, la delimitazione di confini, la gestione di risorse comuni, o particolari intese militari). Ogni variazione o adesione successiva richiede un nuovo consenso unanime o la stipula di un nuovo accordo. In altre parole, un trattato chiuso è un patto esclusivo, che vincola solo le parti originarie e non può essere esteso o modificato senza la loro volontà. Diversamente, un trattato aperto è un accordo che consente ad altri Stati di aderire successivamente, purché siano accettati dagli Stati già membri. In questo caso, la partecipazione di nuovi soggetti è subordinata al consenso unanime dei membri originari, poiché nessuno Stato può essere costretto ad accogliere un nuovo partecipante contro la propria volontà. Un esempio tipico è rappresentato dai Trattati istitutivi dell'Unione Europea. In origine, la Comunità Europea era composta da soli sei Stati fondatori; nel tempo, altri Paesi hanno chiesto di entrare e, con il consenso unanime degli Stati membri, sono stati ammessi. Oggi l'Unione Europea conta 27 Stati, e il suo trattato rimane formalmente aperto a nuove adesioni. Anche la Turchia, ad esempio, potrebbe entrare in futuro, ma solo se tutti gli Stati membri attuali approvassero la sua richiesta. Sia nei trattati aperti che in quelli chiusi, vale un principio fondamentale: nessuno Stato può essere vincolato senza il proprio consenso. Nei trattati chiusi, il consenso riguarda soltanto gli Stati originari. Nei trattati aperti, il consenso deve essere espresso sia da chi chiede di aderire, sia da tutti gli Stati già membri. La differenza sta dunque nel grado di flessibilità: I trattati chiusi sono stabili ma rigidi; I trattati aperti sono dinamici e inclusivi, e consentono l'evoluzione dell'accordo nel tempo. Un esempio chiaro è quello dell'Unione Europea: quando fu fondata, comprendeva soltanto sei Stati; oggi ne conta ventisette. Ciò è stato possibile perché i trattati europei sono aperti, e quindi permettono l'ingresso di nuovi Stati che accettino gli stessi diritti e obblighi previsti per i membri originari. Tuttavia, l'ammissione non altera la natura del trattato né modifica le condizioni fondamentali: tutti i membri, vecchi e nuovi, sono soggetti alle stesse regole. La distinzione tra trattati aperti e chiusi riflette due diverse concezioni delle relazioni internazionali: quella statica, che privilegia la stabilità e la chiusura delle intese; e quella dinamica, che

valorizza la cooperazione e l'integrazione progressiva. I trattati aperti, come quelli che regolano l'Unione Europea, rappresentano il modello moderno di collaborazione tra Stati: un equilibrio tra sovranità nazionale e partecipazione condivisa, fondato sul principio del consenso e della reciprocità.

IL DIRITTO DI RECESSO E LA PERDITA DELLO STATUS DI MEMBRO

Nel diritto internazionale, il principio del consenso rappresenta il fondamento di ogni relazione tra Stati. Ciò significa che nessuno Stato può essere obbligato a partecipare o a restare in un accordo contro la propria volontà. Questa libertà si manifesta nel diritto di recesso, cioè nella facoltà per uno Stato di uscire da un trattato o da un'organizzazione internazionale nel rispetto delle procedure previste. Il diritto di recesso è un'espressione diretta della sovranità statale. Ogni Stato, in quanto soggetto originario del diritto internazionale, conserva sempre la possibilità di ritirarsi da un accordo, purché tale possibilità sia prevista o riconosciuta dal trattato stesso. In assenza di una clausola esplicita, lo Stato può comunque recedere, ma deve farlo nel rispetto dei principi di buona fede, notifica preventiva e lealtà internazionale. Un esempio emblematico è la Brexit, attraverso cui il Regno Unito ha esercitato il proprio diritto di recesso dall'Unione Europea. Con il referendum del 2016 e la successiva attivazione dell'articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), il Regno Unito ha formalmente comunicato la volontà di uscire dall'Unione, riacquisendo così le competenze e le funzioni precedentemente delegate agli organi europei. Il caso britannico dimostra che l'appartenenza all'Unione Europea non è irrevocabile, ma si fonda su una scelta politica e giuridica libera, reversibile e sempre subordinata alla volontà dello Stato membro. Diverso dal recesso è il tema della perdita dello status di membro per decisione altrui. Nel diritto internazionale, infatti, nessuno Stato può essere espulso da un'organizzazione se il trattato istitutivo non prevede espressamente una clausola di esclusione. Questo principio rispetta la sovranità e l'uguaglianza tra gli Stati, che restano liberi e indipendenti anche all'interno delle organizzazioni cui aderiscono. Nell'Unione Europea, ad esempio, non esiste un meccanismo di espulsione automatica. Se uno Stato membro si comporta in modo contrario ai valori o agli obblighi dell'Unione, gli

altri Stati non possono “cacciarlo”, ma possono sospenderne alcuni diritti, come previsto dall’articolo 7 TUE. Tuttavia, la decisione di rimanere o meno nell’Unione resta sempre una scelta sovrana dello Stato interessato. Il consenso reciproco è dunque la chiave che regola l’intero sistema delle relazioni internazionali. Uno Stato può entrare in un’organizzazione solo se lo desidera e se gli altri Stati ne accettano la partecipazione. Può, uscirne liberamente, esercitando il diritto di recesso. Non può invece essere espulso contro la sua volontà, se ciò non è stato concordato in precedenza. In questo modo si garantisce il rispetto reciproco tra Stati e si preserva la natura volontaria e cooperativa del diritto internazionale. Il diritto di recesso e l’impossibilità di espulsione automatica esprimono la logica profonda dell’ordinamento internazionale: la centralità della volontà statale e il primato della sovranità. Ogni organizzazione internazionale, compresa l’Unione Europea, vive e opera solo finché gli Stati lo vogliono. Quando la volontà viene meno, l’accordo può sciogliersi, ma non per imposizione: solo per scelta libera, consapevole e condivisa.

IL PRINCIPIO DI AUTOTUTELA

Nel diritto internazionale, a differenza del diritto interno, non esiste un’autorità superiore in grado di imporre sanzioni o di garantire direttamente l’applicazione delle norme. Gli Stati sono sovrani e indipendenti, e nessun potere centrale può costringerli a rispettare determinate regole. In assenza di un vero e proprio sistema sanzionatorio internazionale, si è sviluppato il principio di autotutela, che rappresenta il diritto degli Stati di difendere autonomamente i propri interessi quando ritengono che un altro Stato abbia violato un obbligo internazionale nei loro confronti. L’autotutela, tuttavia, non è arbitraria: non significa che ogni Stato possa agire liberamente o vendicarsi in caso di offesa. Le reazioni devono avvenire nel rispetto delle norme internazionali e devono essere proporzionate e giustificate rispetto alla violazione subita. In concreto, l’autotutela può assumere varie forme: Contromisure economiche o diplomatiche, come l’interruzione dei rapporti o l’imposizione di sanzioni; Ritorsioni lecite, cioè atti non contrari al diritto internazionale ma volti a esercitare pressione su un altro Stato; Difesa

legittima, nei casi estremi di aggressione armata, prevista dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Il principio di autotutela è un retaggio del sistema internazionale classico, basato sulla forza e sull'equilibrio dei poteri. Ogni Stato, non riconoscendo un'autorità superiore, si assumeva la responsabilità di reagire direttamente alle ingiustizie subite. Tuttavia, questo modello portava facilmente a escalation di conflitti, poiché ogni reazione autonoma poteva essere percepita come un'ulteriore violazione. Per evitare tali rischi, dopo la Seconda guerra mondiale la comunità internazionale ha cercato di sostituire la logica dell'autotutela con quella della cooperazione istituzionale, creando meccanismi collettivi di gestione delle crisi. Oggi, infatti, solo il consiglio di sicurezza dell'ONU ha la facoltà di autorizzare l'uso della forza armata come risposta a una violazione grave della pace e della sicurezza internazionale. All'interno dell'Unione Europea, il principio di autotutela non trova applicazione diretta, poiché gli Stati membri hanno trasferito parte della propria sovranità a un sistema giuridico comune che prevede strumenti istituzionali di controllo e di sanzione. Quando uno Stato o un'istituzione europea viola il diritto dell'Unione, la risposta non è affidata ai singoli Stati, ma alle istituzioni dell'UE, in particolare alla Corte di giustizia e agli organi competenti. Il principio di autotutela rappresenta una tappa storica del diritto internazionale: espressione della sovranità assoluta degli Stati e della mancanza di un'autorità centrale. Oggi, pur continuando a esistere come strumento residuale, è progressivamente sostituito da forme di giustizia multilaterale, fondate sul consenso, sulla cooperazione e sulla tutela collettiva della pace.

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E LA NASCITA DELL'UNIONE EUROPEA

Dopo aver studiato le fonti del diritto internazionale, entriamo ora in un ambito più specifico: la cooperazione tra Stati. Possiamo usare una metafora efficace: tutto ciò che abbiamo studiato finora rappresenta "il cielo del presepe", cioè lo sfondo sul quale si costruisce tutto il resto. Ora cominciamo a riempire quello sfondo, capendo come nasce l'Unione Europea e da quali esigenze storiche e giuridiche prende forma.

PERCHÉ GLI STATI CREANO ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Gli Stati creano organizzazioni internazionali per perseguire interessi propri attraverso la collaborazione con altri Stati. Nessuno Stato entra in un'organizzazione per altruismo: lo fa perché ne trae un vantaggio concreto, economico o politico. È come quando gli studenti si organizzano per fare un viaggio in macchina a turno per risparmiare. Possiamo definirla come una forma di "cooperazione economica", dove anche gli Stati si uniscono per ridurre costi, aumentare efficienza e raggiungere obiettivi che da soli non potrebbero ottenere. Questa è la logica di fondo della globalizzazione: anche se geograficamente lontani, i soggetti (individui o Stati) possono collaborare grazie a interessi comuni.

LA NECESSITÁ DI COOPERAZIONE

Viviamo in una società altamente interconnessa. Tuttavia, ogni Stato mantiene limiti territoriali alla propria sovranità. Esempio: se un hacker italiano ruba soldi da un conto canadese, il Canada non può automaticamente intervenire in Italia, perché ogni Stato è sovrano sul proprio territorio. Per questo è necessario stabilire forme di cooperazione internazionale giudiziaria e politica: senza accordi bilaterali o multilaterali, uno Stato può rifiutare di collaborare con un altro. Quindi, la cooperazione internazionale nasce dai limiti dell'azione del singolo Stato e serve per superare quei limiti quando i problemi transnazionali o i fenomeni (crimini, economia, ambiente, sicurezza) superano i confini nazionali.

LA NASCITA DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Le organizzazioni internazionali nascono da un trattato istitutivo, cioè un accordo formale tra Stati che decidono di istituire un nuovo soggetto giuridico comune per gestire interessi collettivi. Un esempio pratico: un titolo di studio conseguito in Italia ha valore principalmente in Italia. Ma se uno Stato vuole lavorare o studiare all'estero, serve una cooperazione per il riconoscimento reciproco dei titoli. L'Unione Europea, infatti, ha introdotto la libera circolazione dei lavoratori e dei titoli di studio garantendo a un cittadino

italiano la possibilità di esercitare la propria professione anche in Francia o Germania.

IL PIANO MARSHALL E LA RICOSTRUZIONE EUROPEA

Dopo la Seconda guerra mondiale, l'Europa era devastata economicamente. Gli Stati Uniti, in un momento di grande espansione economica, proposero un programma di aiuti: il Piano Marshall (1947). Il principale scopo economico era ricostruire l'Europa per creare nuovi mercati di consumo per i prodotti americani. Il principale scopo politico era contrastare l'influenza dell'Unione Sovietica nella guerra fredda. Gli aiuti del Piano Marshall erano prestiti vincolati: i soldi dovevano essere spesi in modo congiunto e secondo regole stabilite dagli USA. Per gestire questa distribuzione collettiva e coordinata degli aiuti, nel 1948 nacque la OECE (Organizzazione Europea di Cooperazione Economica), che nel 1961 divenne OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). La OECE fu la prima vera esperienza di cooperazione economica europea, e può essere considerata il precursore delle Comunità Europee.

FRANCIA, GERMANIA E IL CONTROLLO DELLE RISORSE

Dopo la guerra, rimaneva alto il rischio di nuovi conflitti tra **Francia** e **Germania**, soprattutto per il controllo delle risorse minerarie della **Ruhr** e della **Saar** (**carbone e acciaio**). Queste risorse erano essenziali per la produzione industriale e militare. Per evitare nuovi conflitti, alcuni statisti illuminati (come Schuman, Monnet e Adenauer) proposero di gestire in comune queste risorse, mettendole sotto il controllo di un'**autorità sovranazionale**. Così nacque nel 1951 la **CECA**, Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, entrata in vigore nel 1952. Ne facevano parte **sei stati fondatori**: Francia, Germania Ovest, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

IL MERCATO COMUNE DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO

La CECA istituì un mercato comune di carbone e acciaio. Ciò significava: libera circolazione di queste merci tra gli Stati membri; abolizione dei dazi

doganali e di tutte le misure di effetto equivalente; divieto di monopoli e restrizioni alla concorrenza. Questo esperimento economico ebbe grandi effetti positivi: per la prima volta, si era creata un'area di libera circolazione economica tra Stati sovrani, garantita da un'autorità comune. Il concetto di mercato comune ha un significato giuridico molto preciso, che cambia nel tempo fino a trasformarsi nell'attuale mercato interno. Un mercato comune significa creare uno spazio economico in cui persone, beni, servizi e capitali possano circolare liberamente, eliminando progressivamente le barriere nazionali. Facciamo un esempio pratico: se un soggetto economico, sia un individuo o un'impresa, vuole immettere i propri prodotti sul mercato, deve rispettare la normativa nazionale di riferimento. Se voglio vendere le mie matite in Italia, mi attengo alla normativa italiana. Ma posso venderle anche fuori dall'Italia? Solo se ottengo l'autorizzazione ad esportarle in un altro Paese, cioè se mi è consentito attraversare la frontiera. Questo attraversamento, dal punto di vista del diritto internazionale, è un fatto giuridicamente rilevante perché coinvolge due Stati: quello da cui esce la merce e quello in cui entra. Creare un mercato comune significa eliminare almeno in modo virtuale le frontiere che separano gli Stati. Prima dell'integrazione, se avessi voluto portare una matita dall'Italia alla Francia, la Francia avrebbe potuto impormi dazi o restrizioni. Con il mercato comune, invece, quella frontiera viene eliminata: la matita può viaggiare da Catania a Parigi come se si muovesse all'interno di uno stesso Stato. Questa è stata la prima esperienza di libera circolazione tra gli Stati europei. Ma per realizzarla era necessario stabilire anche quali regole separano il mercato comune dall'esterno: chi entra e chi no, e a quali condizioni. e una matita entra in Francia dall'Italia, deve essere trattata diversamente da una matita che arriva, ad esempio, dall'Argentina. Nel primo caso si tratta di un prodotto comunitario, nel secondo di una merce esterna all'Unione. La seconda può entrare solo se lo Stato la ammette e dopo il pagamento dei dazi doganali. Ora, se eliminiamo le frontiere interne, dobbiamo necessariamente creare una frontiera esterna unica, comune a tutti gli Stati membri. Questo significa che una merce che entra in Italia entra, di fatto, nel mercato europeo, e da lì può circolare liberamente in Francia, Belgio o Germania. Per evitare che un prodotto esterno entri dove le tasse sono più basse e poi circoli senza

controlli, è nata la fascia doganale unica, cioè un sistema doganale coordinato di regole doganali e fiscali valido per tutti gli Stati membri. Un esempio concreto è quello del settore tessile italiano, che a un certo punto entrò in crisi per l'arrivo di prodotti a basso costo provenienti dalla Cina. I prodotti cinesi, pur essendo di qualità inferiore, costavano molto meno a causa del minor costo del lavoro. Per tutelare le imprese nazionali, lo Stato può imporre un dazio antidumping, cioè una tassa aggiuntiva che riporta il prezzo del prodotto straniero a un livello comparabile a quello dei prezzi nazionali. Se un tessuto cinese costa 20 euro e quello italiano 35, lo Stato può imporre un dazio di 15 euro, così da evitare una concorrenza sleale. Tuttavia, se ogni Stato applicasse dazi diversi, si creerebbe un caos nel mercato unico. Ecco perché si è scelto di uniformare il sistema con una politica commerciale comune, in cui i dazi e le regole d'importazione vengono decisi insieme. Un esempio concreto di come il diritto dell'Unione Europea incida direttamente sulla vita quotidiana dei cittadini è quello del roaming telefonico. Fino a pochi anni fa, chi viaggiava all'interno dell'Unione pagava costi aggiuntivi per usare il telefono in un altro Stato membro, perché si appoggiava alla rete di un operatore straniero. Questo ostacolava la libera circolazione delle persone e dei servizi, creando una barriera economica tra i cittadini europei. L'Unione è intervenuta con un regolamento che ha eliminato i costi di roaming, introducendo il principio del "Roam like at home": oggi, chi si sposta in un altro Paese dell'UE paga le stesse tariffe del proprio Paese d'origine. È un esempio concreto di integrazione economica e sociale, che mostra come il mercato unico europeo miri non solo alla libertà commerciale, ma anche a migliorare la vita dei cittadini.

DAL MERCATO ECONOMICO ALLA COOPERAZIONE POLITICA

Il successo della CECA spinse gli Stati membri a pensare oltre: se era possibile cooperare in campo economico, perché non farlo anche in campo politico e militare? Si iniziò così a discutere la creazione di una Comunità Europea di Difesa (CED), per formare un esercito europeo comune. Lo scopo non era la guerra, ma la dissuasione e la sicurezza condivisa. Tuttavia, il progetto fallì nel 1954, perché gli Stati non erano ancora pronti a cedere parte

della loro sovranità. L’esperienza europea mostra che la cooperazione nasce da interessi economici, ma può generare stabilità politica e pace. Dal 1945, infatti, l’Europa occidentale non ha più conosciuto guerre interne: un risultato senza precedenti nella storia del continente.

I DIRITTI FONDAMENTALI COME BASE DELLA DEMOCRAZIA

Il Trattato di Lisbona rappresenta una tappa fondamentale nella storia del diritto dell’Unione Europea. Con esso si riconosce pienamente valore giuridico alla Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea, spesso chiamata in modo informale Carta di Nizza. Tuttavia, la denominazione ufficiale è importante: non si tratta dei “diritti dell’Unione”, ma dei diritti fondamentali della persona nell’Unione Europea. Questo perché l’Unione, in sé, non possiede “diritti”, ma si impegna a riconoscere e garantire quelli dell’essere umano. Si parla, dunque, del diritto al lavoro, alla libertà di espressione, alla libertà religiosa, alla tutela giurisdizionale e di tutti quei diritti che definiscono la dignità della persona nel contesto europeo. Per comprendere l’importanza della Carta occorre riflettere sulla natura democratica dei nostri sistemi costituzionali. I diritti fondamentali non sono sempre esistiti: un tempo la volontà del sovrano era legge assoluta. Oggi, invece, la democrazia si fonda sull’idea che nessun potere può essere esercitato arbitrariamente, ma solo in base a criteri di razionalità, giustizia e legalità. Ogni Costituzione democratica ha due cuori: l’elenco dei diritti fondamentali della persona, che definiscono la sfera privata, e la struttura e la distribuzione del potere pubblico, che definiscono la sfera statale. A un diritto deve sempre corrispondere un obbligo dello Stato: se esiste il diritto all’istruzione, esiste anche il dovere delle autorità di renderlo effettivo. La libertà, la salute, l’uguaglianza e la dignità non possono essere meri principi teorici, ma devono tradursi in effettività dei diritti e strumenti concreti di tutela e di garanzia. Uno Stato che non assicura l’effettività dei diritti viola la propria stessa legittimità democratica.

LE LIMITAZIONI DEI DIRITTI E LA LEGITTIMITÁ DELLO STATO

Lo Stato può limitare i diritti dei cittadini solo in circostanze eccezionali e per motivi di interesse pubblico prevalente. La tassazione, ad esempio, costituisce

una compressione della sfera privata, ma è giustificata dal fine di sostenere la collettività. In una democrazia, le limitazioni ai diritti devono essere proporzionate e necessarie, mai arbitrarie. È in questa costante tensione tra sfera privata e potere pubblico che si misura la maturità democratica di uno Stato.

IL PRINCIPIO DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

Il potere pubblico, nelle democrazie, è esercitato da organi istituzionali eletti dai cittadini. Il Parlamento rappresenta il popolo, e le regole sono quindi il risultato della volontà collettiva. Questo modello, detto democrazia rappresentativa, non esiste nel diritto internazionale tradizionale, dove gli Stati agiscono sulla base di rapporti di forza, non di rappresentanza diretta. Quando l'Italia firma un trattato internazionale, per esempio per vietare la produzione di bicchieri di plastica, l'impegno è assunto dallo Stato verso gli altri Stati. Spetta poi alle autorità italiane tradurre tale obbligo in una legge interna che vincoli i cittadini. Se lo Stato non adotta la legge promessa, è lo Stato non i cittadini a rispondere in sede internazionale.

L'INNOVAZIONE DELL'ORDINAMENTO EUROPEO

Questo equilibrio cambia con la nascita delle Comunità europee. Per la prima volta, un'organizzazione internazionale inizia a produrre norme direttamente applicabili ai cittadini, senza mediazione statale. Ciò comporta un mutamento radicale: i cittadini diventano soggetti di un ordinamento sovranazionale, ma senza disporre, inizialmente, di strumenti di tutela diretta contro l'Unione. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea cercò di colmare questo vuoto, deducendo diritti fondamentali dai principi generali del diritto comune agli Stati membri. Tuttavia, questa tutela era incerta e frammentaria: non esisteva ancora un testo scritto, chiaro e vincolante.

LA PROCLAMAZIONE DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Nel 2000 venne proclamata la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, detta "Carta di Nizza". Nacque come un documento politico, privo di forza vincolante, frutto di un impegno morale delle istituzioni europee a

rispettare determinati diritti. Solo con il Trattato di Lisbona del 2009 la Carta ha acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati europei. Tuttavia, questo non significa che l'Unione abbia ottenuto una nuova competenza in materia di diritti umani: la tutela dei diritti resta una competenza degli Stati. La Carta vincola le istituzioni europee e gli Stati solo quando applicano il diritto dell'Unione, ed è vincolante perché gli Stati glielo hanno conferito, non perché l'Unione lo abbia preteso.

LA SOVRANITÁ DEGLI STATI E I LIMITI DELL'UNIONE EUROPEA

Gli Stati non hanno ceduto la loro sovranità in modo totale e irreversibile: l'hanno solo limitata in alcuni ambiti specifici e possono, in linea teorica, riappropriarsene. L'Unione Europea non è uno Stato federale, ma un'organizzazione di Stati sovrani che cooperano. In uno Stato federale il potere centrale prevale sugli Stati membri, mentre nell'UE sono gli Stati a stabilire quali poteri attribuire all'Unione. Questo spiega perché l'Italia, teoricamente, potrebbe uscire dall'Unione, cosa che non sarebbe possibile in un sistema federale.

L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DEI DIRITTI UMANI

Dopo la Seconda guerra mondiale, gli Stati europei decisero di internazionalizzare la tutela dei diritti umani, rinunciando al principio di riservato dominio, secondo cui ciascuno era sovrano e intoccabile nei propri affari interni. Nacque così un sistema collettivo, in cui gli Stati si controllano a vicenda: se uno Stato viola i diritti umani, gli altri possono denunciarlo davanti a un tribunale internazionale. Questo sistema è incarnato nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950. La grande innovazione della Convenzione è il diritto di ricorso individuale: ogni persona può rivolgersi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo contro lo Stato che ha violato i suoi diritti. È un passaggio storico, perché l'individuo diventa soggetto del diritto internazionale. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME: Come l'Unione Europea tutela i diritti umani?

I CASI ITALIANI DAVANTI ALLA CORTE DI STRASBURGO

Numerosi casi hanno coinvolto l'Italia: processi celebrati in assenza dell'imputato non informato, condizioni carcerarie disumane, espropri in cui lo Stato non ha pagato un indennizzo adeguato. In tutti questi casi la Corte ha condannato l'Italia, obbligandola a modificare la legislazione e a risarcire i cittadini. Ciò dimostra che la tutela dei diritti umani nel sistema europeo è effettiva e vincolante.

PROTEZIONE INTERNAZIONALE E DIRITTO D'ASILO

Nel diritto dell'immigrazione, la protezione internazionale è regolata da principi comuni: uno straniero che fugge da un Paese dove rischia persecuzioni o torture ha diritto a chiedere asilo. Vige il divieto di criminalizzazione dell'ingresso irregolare e il divieto di respingimento collettivo. Ogni richiesta deve essere valutata individualmente, anche se su cento domande solo una appare fondata. Non è ammissibile respingere una persona senza esaminare la sua situazione concreta. Quando l'Unione conclude accordi con Paesi terzi, ad esempio per trattenere migranti fuori dal territorio europeo, si rischia di violare questi principi, riducendo le garanzie e indebolendo la tutela dei diritti fondamentali.

L'ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CEDU

L'articolo 6 del Trattato sull'Unione Europea prevede che l'Unione aderisca alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione, però, non modifica le competenze dell'Unione. L'UE può aderire solo se gli Stati glielo consentono e solo entro i limiti stabiliti dai Trattati. La Corte di Giustizia dell'UE deve sempre verificare la compatibilità di un eventuale accordo di adesione con i principi fondanti dell'Unione. Nel 2014, la Corte ha respinto un progetto di adesione, sostenendo che avrebbe compromesso l'autonomia dell'ordinamento europeo e reso la Corte di Giustizia soggetta al controllo della Corte di Strasburgo. Per questo, l'adesione è ancora sospesa.

IL RAPPORTO TRA LA CARTA DI NIZZA E CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Attualmente in Europa convivono due sistemi di tutela: la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. I due testi devono essere interpretati in modo coerente. L'articolo 52 della Carta stabilisce che, quando un diritto corrisponde a uno previsto dalla Convenzione, esso deve essere interpretato come lo interpreta la Corte di Strasburgo. In questo modo si evita che le due Corti Lussemburgo e Strasburgo giungano a decisioni opposte. Tuttavia, la duplicità di fonti e giudici rende il sistema complesso: in alcune situazioni le Corti devono scegliere a quale interpretazione dare prevalenza. È un equilibrio delicato ma necessario per garantire che in Europa ogni persona sia tutelata in modo effettivo e uniforme.

UN SISTEMA MULTILVELLO DI TUTELA

Il sistema europeo dei diritti fondamentali è il frutto di un lungo processo di evoluzione: dalla sovranità assoluta degli Stati alla cooperazione internazionale, fino alla creazione di un ordinamento sovranazionale fondato sui diritti della persona. La Carta di Nizza, il Trattato di Lisbona e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo costituiscono oggi le colonne portanti di questo sistema multilivello di tutela. In esso, la persona non più solo lo Stato diventa il vero centro del diritto. La dignità, la libertà e l'uguaglianza non sono solo parole, ma limiti concreti al potere pubblico, nazionale o europeo che sia.

IL PRINCIPIO DI ATTRIBUZIONE E LA NATURA DELL'UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea è un'organizzazione internazionale di natura derivata, cioè creata dalla volontà degli Stati membri, ai quali appartengono originariamente la sovranità e la competenza legislativa. Gli Stati hanno deciso di attribuire parte delle loro competenze a un nuovo soggetto giuridico, l'Unione, che agisce soltanto nei limiti dei poteri che le sono stati conferiti. In questo senso si dice che l'Unione Europea è un ente derivato: non ha competenze proprie di diritto originario, ma solo quelle che le sono attribuite dai Trattati. Il principio su cui si fonda tutto il sistema delle competenze dell'Unione è il principio di

attribuzione. Questo principio stabilisce che l'UE può agire solo nei limiti delle competenze che le sono state conferite dagli Stati membri attraverso i Trattati, per raggiungere gli obiettivi da questi stabiliti. Ogni competenza non attribuita rimane di competenza degli Stati. Gli articoli 3, 4 e 5 dei Trattati ribadiscono questo concetto, sottolineando più volte che l'Unione non può agire al di fuori del quadro che gli Stati hanno definito. Tale insistenza non è casuale: serve a ricordare che, pur essendo un soggetto di diritto internazionale, l'UE non può superare i limiti stabiliti dai suoi creatori. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME

LA SOVRANITÀ DEGLI STATI E I PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

Gli Stati, infatti, sono soggetti originari del diritto internazionale: hanno piena sovranità e possono decidere liberamente come esercitarla. Quando decidono di trasferire una competenza all'Unione, lo fanno volontariamente, ma conservano il potere di ritirarla o modificarla in futuro. La delimitazione delle competenze si fonda quindi su tre principi fondamentali: attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità. L'Unione agisce solo nei limiti delle competenze conferite, interviene soltanto quando l'azione degli Stati non sarebbe sufficiente a raggiungere gli obiettivi comuni (principio di sussidiarietà) e non deve eccedere quanto necessario per conseguire tali obiettivi (principio di proporzionalità). Ogni istituzione europea agisce nei limiti delle attribuzioni conferite dai Trattati, secondo le procedure e le finalità previste, cooperando lealmente con le altre. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME

LA CLAUSOLA DI FLESSIBILITÀ E I POTERI IMPLICITI

Un esempio di applicazione del principio di attribuzione si trova nella clausola di flessibilità, prevista dall'articolo 352 del Trattato. Questa norma consente all'Unione di intervenire anche in settori non espressamente previsti, ma solo

quando un’azione risulti necessaria per raggiungere uno degli obiettivi dei Trattati e non siano stati conferiti poteri specifici per farlo. In questo caso, il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare le disposizioni necessarie. A fianco di questa clausola, la Corte di giustizia ha elaborato la teoria dei poteri impliciti, secondo la quale l’UE può esercitare poteri non espressamente menzionati se essi sono necessari per rendere effettive le competenze già attribuite. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME

LA LIBERA CIRCOLAZIONE E LA TUTELA DELLE VITTIME TRANSFRONTALIERE

Un altro esempio significativo è rappresentato dalle direttive che riguardano la libera circolazione delle persone e la tutela delle vittime di reati transfrontalieri. Si tratta di casi in cui l’Unione è intervenuta per facilitare l’esercizio dei diritti dei cittadini europei in altri Stati membri, anche in materie come quella penale che non rientrano pienamente nelle sue competenze. Il diritto penale resta in larga parte di competenza nazionale, ma l’Unione ha acquisito un limitato potere di coordinamento per assicurare la cooperazione tra Stati in materia di indagini e procedimenti, soprattutto quando si tratta di reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione stessa. Qui il legame con la libertà di circolazione giustifica l’intervento, poiché l’obiettivo non è disciplinare il diritto penale in sé, ma garantire che i cittadini possano esercitare senza ostacoli i diritti previsti dal Trattato.

LE ISTITUZIONI EUROPEE E IL MODELLO DEMOCRATICO

Passando alle istituzioni, ciascuna agisce entro il quadro dei poteri conferiti. Il Parlamento europeo rappresenta i cittadini, la Commissione rappresenta l’interesse generale dell’UE, il Consiglio rappresenta i governi nazionali e la Corte di giustizia garantisce il rispetto del diritto dell’Unione. Il sistema istituzionale europeo nasce come tentativo di riprodurre, a livello sovranazionale, il modello democratico tipico degli Stati nazionali, ma non lo replica in modo completo.

IL CONSIGLIO EUROPEO E LA SUA EVOLUZIONE STORICA

Il Consiglio Europeo è nato come una semplice riunione dei capi di Stato e di governo. Con il tempo è diventato una vera e propria istituzione, riconosciuta dal Trattato di Lisbona, che definisce gli orientamenti politici generali dell'Unione e prende le decisioni strategiche fondamentali. È distinto dal Consiglio dell'Unione Europea, che invece ha funzioni legislative ed è composto dai ministri degli Stati membri.

I CRITERI DI ADESIONE E IL RECESSO DALL'UNIONE

Per aderire all'Unione, uno Stato deve rispettare i valori fondamentali dell'articolo 2 del TUE (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, diritti umani) e soddisfare i criteri di Copenaghen: criteri politici; criteri economici; capacità di adottare e applicare l'acquis communautaire. Il recesso è disciplinato dall'articolo 50 del TUE, che riconosce a ogni Stato membro la possibilità di lasciare l'Unione secondo le proprie procedure costituzionali.

I DIRITTI FONDAMENTALI NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE

L'Unione Europea non ha una competenza generale in materia di diritti umani, ma deve rispettarli in tutte le sue attività. L'articolo 6 del TUE riconosce la Carta dei diritti fondamentali e la CEDU come fonti giuridiche vincolanti. La Carta di Nizza, inizialmente priva di valore giuridico, è divenuta vincolante con il Trattato di Lisbona, imponendo all'Unione e agli Stati membri il rispetto dei diritti fondamentali in ogni atto e decisione.

EVOLUZIONE POLITICA E SIGNIFICATO DELL'UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea non è uno Stato, ma una comunità politica in continua evoluzione, fondata sul consenso, sulla cooperazione e sul diritto. Il suo equilibrio tra unità e diversità, tra sovranità nazionale e potere

sovranazionale, costituisce la chiave per comprenderne la natura unica. L'Unione Europea vive di un equilibrio costante tra unità e diversità, tra sovranità nazionale e cooperazione sovranazionale. È un ordinamento complesso, fondato sul diritto, che trae la sua forza proprio dal consenso dei suoi membri. Comprendere i suoi principi. Il principio di attribuzione, il principio di sussidiarietà, il metodo comunitario, il metodo intergovernativo, i criteri di Copenaghen, gli articoli 49 e 50 significa comprendere non solo la sua struttura giuridica, ma anche la sua essenza politica: un progetto di integrazione che non cancella le differenze, ma le coordina, costruendo un'unità possibile nella pluralità.

ORIGINE E NATURA DERIVATA DELL'UNIONE

L'Unione Europea è un'organizzazione internazionale di natura derivata, creata dalla volontà degli Stati membri ai quali appartengono originariamente la sovranità e la competenza legislativa. Gli Stati hanno deciso di attribuire parte delle loro competenze a un nuovo soggetto giuridico, l'Unione, che agisce soltanto nei limiti dei poteri che le sono stati conferiti. In questo senso si dice che l'Unione Europea è un ente derivato: non ha competenze proprie di diritto originario, ma solo quelle che le sono attribuite dai Trattati.

SOVRANITÁ E RAPPORTO TRA STATI MEMBRI

Gli Stati, infatti, sono soggetti originari del diritto internazionale: hanno piena sovranità e possono decidere liberamente come esercitarla. Quando decidono di trasferire una competenza all'Unione, lo fanno volontariamente, ma conservano il potere di ritirarla o modificarla in futuro. Questo equilibrio è fondamentale per comprendere la natura del rapporto tra l'Unione e gli Stati membri.

ATTRIBUZIONE, SUSSIDIARIETÁ E PROPORZIONALITÁ

La delimitazione delle competenze si fonda su tre principi fondamentali: attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità. L'Unione agisce solo nei limiti delle competenze conferite, interviene soltanto quando l'azione degli Stati non sarebbe sufficiente a raggiungere gli obiettivi comuni e non deve eccedere

quanto necessario per conseguire tali obiettivi. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME.

EQUILIBRIO INSTITUZIONALE

Ogni istituzione europea agisce nei limiti delle attribuzioni conferite dai Trattati, secondo le procedure e le finalità previste, cooperando lealmente con le altre. Questo assetto garantisce un equilibrio tra i diversi organi, evitando che uno prevalga sugli altri e che vengano invasi ambiti non attribuiti.

LA CLAUSOLA DI FLESSIBILITÁ

La cosiddetta clausola di flessibilità, o di competenza implicita, è prevista dall'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Si tratta di una disposizione molto importante, perché consente all'Unione di agire anche in materie non espressamente previste dai Trattati, ma solo entro determinati limiti e a determinate condizioni. L'articolo stabilisce che, qualora un'azione dell'Unione appaia necessaria per raggiungere uno degli obiettivi fissati dai Trattati, e questi non abbiano previsto i poteri d'azione necessari, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e con l'approvazione del Parlamento europeo, può adottare le disposizioni appropriate. In sostanza, significa che se l'Unione deve intervenire per realizzare un obiettivo previsto dai Trattati, ma manca una base giuridica specifica, essa può comunque agire, purché vi sia l'accordo di tutti gli Stati membri e il Parlamento europeo approvi. Questa clausola ha quindi una funzione "di chiusura" del sistema, servendo a colmare eventuali lacune di competenza e a permettere all'Unione di adattarsi alle nuove esigenze senza dover modificare ogni volta i Trattati. La clausola di flessibilità è stata utilizzata, ad esempio, per creare programmi di cooperazione culturale e giovanile, per introdurre misure contro il terrorismo internazionale e per istituire l'Agenzia europea per i diritti fondamentali. Per poter essere applicata, devono però ricorrere alcune condizioni precise: L'azione deve essere necessaria per raggiungere uno degli obiettivi dell'Unione. Nei Trattati non devono esistere altre basi giuridiche che consentano quell'azione. Il Consiglio deve deliberare all'unanimità, su proposta della Commissione. È

richiesta l’approvazione del Parlamento europeo, come garanzia democratica. Ci sono anche limiti chiari: La clausola non può essere utilizzata nel campo della politica estera e di sicurezza comune (PESC). Non può servire per ampliare le competenze generali dell’Unione, ma solo per raggiungere obiettivi già previsti dai Trattati. Inoltre, i Parlamenti nazionali devono essere informati di ogni proposta fondata su questa base giuridica, come forma di controllo politico. In conclusione, la clausola di flessibilità è uno strumento di adattamento dell’Unione europea, che le consente di agire anche in situazioni nuove o impreviste, senza violare il principio di attribuzione delle competenze ma garantendo al tempo stesso la partecipazione e il consenso degli Stati membri. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME

AMBITI DI APPLICAZIONE E LIMITI

La clausola di flessibilità non si applica a tutti i settori, ma solo ad alcune politiche, come lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia o la politica commerciale esterna. In tutti gli altri casi, se l’Unione volesse ampliare i propri poteri, sarebbe necessaria una modifica dei Trattati.

LA TEORIA DEI POTERI IMPLICITI

A fianco di questa clausola, la Corte di giustizia ha elaborato la cosiddetta teoria dei poteri impliciti, secondo la quale l’UE può esercitare poteri non espressamente menzionati se essi sono necessari per rendere effettive le competenze già attribuite. Si tratta di una costruzione giurisprudenziale, nata per garantire l’effettività dell’azione dell’Unione anche in assenza di un’esplicita base giuridica.

IL CASO DEI DAZI DOGANALI

Un caso emblematico riguarda la disciplina dei dazi doganali. In passato, gli Stati applicavano dazi diversi all’importazione, creando distorsioni nel mercato. L’Unione ha stabilito una tariffa unica, ma per renderla efficace doveva determinare un criterio uniforme per il valore dei beni importati. Sebbene questo potere non fosse previsto nei Trattati, la Corte di giustizia ha

ritenuto legittimo l'intervento dell'Unione, applicando il principio dei poteri impliciti; se un'azione è necessaria per raggiungere un obiettivo dei Trattati, anche in assenza di una previsione espressa, l'Unione può agire.

IL RUOLO DELLE INSTITUZIONI EUROPEE

Il Parlamento europeo rappresenta i cittadini dell'Unione, la Commissione rappresenta l'interesse generale dell'UE, mentre il Consiglio rappresenta i governi degli Stati membri. La Corte di giustizia assicura il rispetto del diritto dell'Unione e l'interpretazione uniforme delle norme.

IL METODO COMUNITARIO E IL METODO INTERGOVERNATIVO

L'evoluzione storica dell'Unione mostra come la costruzione europea sia il risultato di un compromesso tra due metodi decisionali: Il metodo comunitario e il metodo intergovernativo. Nel metodo comunitario le decisioni sono prese da istituzioni sovranazionali come la Commissione, il Parlamento e il Consiglio secondo un modello democratico: la Commissione propone, il Parlamento e il Consiglio approvano, la Corte di giustizia controlla. Nel metodo intergovernativo, invece, le decisioni vengono prese all'unanimità dagli Stati, senza l'intervento della Commissione o della Corte di giustizia. È il metodo tipico della cooperazione politica e della politica estera e di sicurezza comune. Con il Trattato di Lisbona la struttura "a pilastri" è stata formalmente superata, ma le due modalità decisionali sono rimaste operative. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME

L'EQUILIBRIO TRA SOVRANITÁ NAZIONALE E INTERESSE COMUNE

In definitiva, il sistema delle competenze dell'Unione Europea è il risultato di un equilibrio costante tra il rispetto della sovranità degli Stati e la necessità di garantire un'azione efficace a livello sovranazionale. Gli Stati restano i padroni dei Trattati, ma hanno creato un'organizzazione capace di agire per obiettivi comuni. È in questo equilibrio che si manifesta la natura più autentica dell'Unione: un'unione di Stati che, pur mantenendo la propria indipendenza, scelgono di condividere parte dei loro poteri per costruire

insieme un ordine giuridico e politico nuovo, capace di coniugare unità e pluralismo.

LE COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea, in quanto organizzazione internazionale di natura derivata, esercita esclusivamente le competenze che le sono state attribuite dagli Stati membri attraverso i Trattati. Gli Stati, soggetti originari del diritto internazionale, restano i titolari della sovranità e detengono la totalità delle funzioni di governo e di potere sul proprio territorio. L'Unione, invece, non è un ente originario, ma un ente derivato: essa non possiede una sovranità autonoma, bensì trae i propri poteri dalla volontà degli Stati che l'hanno creata. Il principio che regge tutto l'assetto delle competenze europee è il principio di attribuzione. Esso afferma che l'Unione può agire soltanto nei limiti delle competenze che le sono state conferite e per il perseguimento degli obiettivi fissati nei Trattati. Tutte le competenze non attribuite restano nelle mani degli Stati membri. Questa regola, ribadita più volte negli articoli 3, 4 e 5 del Trattato sull'Unione Europea, non è una semplice formula teorica, ma un elemento fondativo del sistema: serve a delimitare con chiarezza il campo d'azione dell'Unione, evitando che essa possa intervenire in settori non previsti o non autorizzati dai suoi creatori. Gli articoli citati ci dicono, infatti, che "l'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati in ragione delle competenze che le sono attribuite nei Trattati", e che "qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri". In virtù di tale principio, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze conferitele dagli Stati per realizzare gli obiettivi da essi stabiliti. È chiaro, dunque, che gli Stati restano padroni dei poteri che non hanno trasferito, e che la sovranità originaria rimane nelle loro mani: ciò che hanno ceduto è solo l'esercizio di determinate funzioni, e non la titolarità della sovranità stessa. Questa esigenza di ribadire più volte un principio apparentemente ovvio deriva dal bisogno politico di garantire agli Stati che la costruzione europea non scivolerà mai verso una centralizzazione incontrollata. Gli Stati hanno voluto affermare, anche sul piano simbolico, che l'Unione è e rimane una creatura degli Stati stessi, plasmata secondo la loro volontà, come una

scultura che prende forma dalle mani dello scultore. Se la forma finale non risponde alle aspettative, la responsabilità non è dell'opera in sé, ma di chi l'ha modellata. Il principio di attribuzione trova un ulteriore riscontro nell'articolo 13, paragrafo 2 del Trattato, secondo cui "ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, le condizioni e le finalità da essi previste, e le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione". Questo significa che non solo l'Unione nel suo complesso è vincolata ai limiti delle competenze attribuite, ma anche ogni singola istituzione deve esercitare i propri poteri nel rispetto delle funzioni che le sono state conferite. Gli Stati, dunque, non si limitano a stabilire il perimetro delle competenze dell'Unione, ma anche le modalità e gli organi attraverso cui tali competenze devono essere esercitate. È per questo che, se un'istituzione europea agisce al di fuori delle sue attribuzioni, l'atto risulta illegittimo, anche se la competenza generale dell'Unione in quella materia esiste. La legittimità di ogni azione europea dipende, infatti, sia dalla competenza materiale che dal corretto esercizio procedurale. Per comprendere se una materia rientri o meno nelle competenze dell'Unione, bisogna sempre guardare ai Trattati. Essi rappresentano la fonte primaria da cui si desume ciò che l'Unione può o non può fare. Ad esempio, la politica fiscale rimane una competenza nazionale, mentre la politica del mercato interno è una competenza dell'Unione. Tuttavia, anche all'interno dello stesso settore, le modalità di esercizio possono variare: il mercato delle armi e quello delle matite, pur rientrando entrambi nella politica del mercato interno, sono gestiti con strumenti diversi, poiché la materia della sicurezza segue logiche decisionali più rigide, spesso di tipo intergovernativo, mentre quella commerciale si affida al metodo comunitario. Questa distinzione riflette la coesistenza di due diversi metodi decisionali: quello comunitario, in cui prevale la logica sovranazionale, e quello intergovernativo, dove le decisioni richiedono l'unanimità degli Stati. Non è indifferente, per gli Stati, il modo in cui l'Unione esercita le proprie competenze: il metodo decisionale rappresenta, di fatto, un limite politico all'azione dell'Unione. Un caso esemplare riguarda la clausola di flessibilità prevista dall'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Essa consente all'Unione di intervenire anche in settori non espressamente previsti, ma solo quando

un’azione risulti necessaria per realizzare uno degli obiettivi dei Trattati e non esistano altre basi giuridiche. In tal caso, il Consiglio può adottare le disposizioni appropriate, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. Si tratta di un meccanismo di garanzia: l’unanimità tutela la sovranità degli Stati e impedisce che l’Unione si espanda oltre i limiti concordati. Tuttavia, quando l’obiettivo è strettamente collegato alle politiche dell’Unione, e quando gli Stati hanno già attribuito la competenza, l’istituzione può agire senza attendere una decisione unanime del Consiglio: il potere implicito discende direttamente dal sistema, e l’azione diventa legittima. In sintesi, la clausola di flessibilità e la teoria dei poteri impliciti rappresentano due strumenti complementari: la prima ha una base normativa esplicita, ma un ambito ristretto; la seconda nasce dalla giurisprudenza e permette di garantire l’effettività dell’azione dell’Unione in situazioni non previste. Entrambe, però, restano vincolate al rispetto dei limiti politici e giuridici imposti dagli Stati. La loro applicazione non comporta un ampliamento arbitrario delle competenze dell’Unione, ma serve a rendere esplicito ciò che è implicito nel sistema dei Trattati. Gli Stati restano i padroni delle competenze e decidono, in ultima istanza, fino a che punto l’Unione può spingersi. Ciò che non è stato attribuito, semplicemente, non appartiene all’Unione, e ciò che è implicito vale solo all’interno del perimetro già tracciato dagli Stati. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME

DALLA COMUNITÁ EUROPEA ALL’UNIONE EUROPEA-EVOLUZIONE, PILASTRI E COOPERAZIONE

La nascita delle Comunità europee non fu un processo semplice né immediato. Gli Stati scelsero di non creare da subito un’unica organizzazione che gestisse tutto, perché alcuni settori erano considerati troppo sensibili. Da una parte c’era il tema dell’energia atomica, dall’altra quello delle materie prime e dei settori a potenziale uso militare. Per questo si preferì disciplinare tali ambiti separatamente, creando più Comunità ciascuna con competenze proprie. Tutto, però, confluiva comunque nel campo di applicazione della Comunità Economica Europea (CEE), che aveva come obiettivo principale la costruzione di un mercato comune.

TIPOLOGIE E PRINCIPI DELLE COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA

Quando si parla di competenze dell'Unione Europea, bisogna stare molto attenti: spesso si confondono i settori in cui l'Unione opera con le tipologie di competenze che i trattati le attribuiscono. Non basta, dunque, sapere che l'Unione si occupa di mercato interno, di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, o di politica monetaria. La domanda giusta è un'altra: quali sono le tipologie di competenze dell'Unione Europea? La risposta si trova nell'articolo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che distingue le competenze esclusive, concorrenti e quelle di coordinamento, completamento e sostegno. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME

LE COMPETENZE ESCLUSIVE

L'articolo 2, paragrafo 1, TFUE afferma che quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può adottare atti giuridicamente vincolanti. Che significa "esclusiva"? Significa che solo l'Unione può intervenire: gli Stati, avendo trasferito quella competenza, ne restano completamente privi. Gli Stati, in generale, conservano la sovranità interna le competenze sono loro per principio. Tuttavia, quando decidono di delegare una competenza all'Unione, possono farlo in modo parziale o totale. Se la delega è totale, lo Stato si spoglia integralmente del potere di intervenire in quel settore, affidandolo all'Unione. Da quel momento, solo l'Unione può legiferare, e gli Stati possono agire solo se autorizzati dall'Unione stessa. Esempio tipico di competenze esclusive: politica monetaria per gli Stati dell'eurozona, unione doganale, politica commerciale comune, conservazione delle risorse biologiche del mare, e la conclusione di accordi internazionali nei settori di competenza esclusiva. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME

LE COMPETENZE CONCORRENTI

Il paragrafo 2 dell'articolo 2 TFUE introduce un secondo modello: le competenze concorrenti. In questi settori, possono intervenire sia l'Unione che gli Stati membri, ma non contemporaneamente. Funziona così: se

interviene l’Unione, lo Stato non può più legiferare; se invece l’Unione non interviene, allora l’iniziativa resta agli Stati. In altre parole, l’Unione e gli Stati non agiscono insieme, ma in alternativa: o l’una o gli altri. Quando l’Unione decide di “ritirarsi” da un settore, gli Stati possono riprendere ad esercitare la loro competenza. La logica è questa: la competenza concorrente è condivisa, ma l’effettività dell’intervento dipende da chi la esercita per primo.

LE COMPETENZE DI SOSTEGNO, COORDINAMENTO E COMPLETAMENTO

C’è poi un terzo gruppo di competenze, disciplinato dal paragrafo 5 dell’articolo 2 TFUE. In taluni settori e a certe condizioni, l’Unione può agire solo per sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri, senza sostituirsi ad essi. Qui la differenza con le competenze concorrenti è netta: Nelle concorrenti, l’Unione può sostituirsi agli Stati (e infatti, se interviene, lo Stato si ferma). Nelle competenze di sostegno e coordinamento, invece, l’intervento dell’Unione non toglie spazio agli Stati, ma serve ad accompagnarli e rafforzarli. I settori sono elencati nell’articolo 6 TFUE: salute pubblica, industria, turismo, istruzione, cooperazione amministrativa, ecc. In tutti questi ambiti, l’Unione non legifera in sostituzione degli Stati, ma si limita a promuovere politiche comuni, linee guida, o programmi di cooperazione.

IL PRINCIPIO DI ATTRIBUZIONE

Alla base della ripartizione delle competenze c’è il principio di attribuzione (art. 5 TUE):
l’Unione agisce solo nei limiti delle competenze che gli Stati le hanno conferito.
Ogni competenza che non è attribuita rimane degli Stati membri. Da questo principio derivano altri due criteri fondamentali per l’esercizio delle competenze: il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità. QUESTA È DOMANDA DA ESAME.

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Il principio di sussidiarietà si applica solo alle competenze non esclusive.: quando si applica il principio di sussidiarietà? Risposta: quando la competenza non è esclusiva dell'Unione. Questo principio stabilisce che l'Unione interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione non possono essere conseguiti in modo sufficiente dagli Stati membri, ma possono essere meglio raggiunti a livello dell'Unione per la loro portata o i loro effetti. L'idea è semplice: se gli Stati riescono da soli, intervengono loro; se non riescono, interviene l'Unione. Una volta che l'Unione interviene, l'azione statale si sospende, e quella competenza funziona quasi come se fosse diventata esclusiva. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME

IL CONTROLLO POLITICO E GIURISDIZIONALE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Per verificare che il principio di sussidiarietà sia rispettato, il Protocollo sul principio di sussidiarietà e proporzionalità prevede un meccanismo di dialogo tra livello nazionale e livello europeo. Quando la Commissione Europea intende proporre un atto legislativo, deve: verificare se l'azione rientra tra le competenze dell'Unione; se la competenza non è esclusiva, valutare se l'intervento dell'Unione sia davvero necessario (cioè se gli Stati non possono da soli raggiungere l'obiettivo); motivare la proposta, spiegando come ha applicato i principi di sussidiarietà e proporzionalità. La Commissione trasmette la proposta al Parlamento Europeo e al Consiglio, ma anche ai Parlamenti nazionali, i quali possono, entro otto settimane, inviare pareri motivati se ritengono che la proposta violi il principio di sussidiarietà. Se almeno un terzo dei Parlamenti nazionali esprime un parere negativo, la Commissione deve riesaminare la proposta. "Riesaminare" non significa automaticamente "modificare": la Commissione può confermare la propria posizione, ma deve spiegare le ragioni. In ultima istanza, se un atto viene adottato nonostante i pareri contrari, gli Stati membri possono impugnarlo davanti alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà. Il sistema delle competenze dell'Unione Europea è costruito su un equilibrio delicato: gli Stati conservano la loro sovranità, ma decidono di esercitarla in comune, secondo regole condivise. L'Unione, dal canto suo, può intervenire

solo nei limiti di ciò che le è stato attribuito e solo quando è necessario per raggiungere obiettivi comuni che gli Stati non possono conseguire da soli. Capire queste dinamiche e non imparare a memoria l'elenco degli articoli significa comprendere davvero il funzionamento dell'Unione Europea.

IL PARLAMENTO EUROPEO E LE INSTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Oggi si parla delle istituzioni dell'Unione Europea, partendo da una norma fondamentale: l'articolo 13 del Trattato sull'Unione Europea. Ogni volta che si parla di diritto dell'Unione bisogna sempre avere i Trattati sottomano, perché solo attraverso di essi possiamo leggere e interpretare correttamente il sistema che ci interessa.

L'UNIONE COME SOGGETTO UNICO E IL PRINCIPIO ORGANICISTICO

Quando si parla di Unione Europea, si parla di un soggetto unico. Sul piano delle relazioni esterne, cioè quando l'Unione comunica o agisce nei confronti di altri soggetti, non si distingue quale istituzione ha agito: si dice semplicemente che "l'Unione Europea ha adottato un atto". Ciò significa che ogni attività, decisione o azione attuata da un'istituzione o da un organo fa capo all'Unione stessa. È come quando una persona firma un contratto: non si dice che lo ha firmato la mano, ma che lo ha firmato la persona. La mano agisce per conto del soggetto. Questo è il principio organicistico: ogni attività di un organo si attribuisce al soggetto nel suo complesso. Quando una persona respira, non si dice che respirano i suoi polmoni, ma che respira lei; allo stesso modo, se agisce la Commissione o il Parlamento, agisce l'Unione Europea.

LA FUNZIONE DELLE INSTITUZIONI E LA DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE

Dentro l'Unione ci sono tante istituzioni diverse perché ciascuna esercita una funzione specifica. Come nel corpo umano: solo il cuore pompa il sangue, non i

polmoni, e così ogni istituzione fa solo ciò per cui è stata creata. Per questo l'apparato istituzionale europeo è così complesso: serve a distribuire le funzioni in modo equilibrato e coordinato.

IL CONCETTO DI PARLAMENTO E LA MISURA DELLA DEMOCRAZIA

Per capire cos'è il Parlamento europeo, si parte da un concetto generale. In tutti gli Stati democratici esiste un Parlamento, organo formato da persone elette dai cittadini che esercita la funzione legislativa, cioè fa le leggi. Il Parlamento fa le leggi, mentre la semplice norma non è necessariamente una legge: se il rettore dell'università stabilisce una regola, quella è una norma, ma non è una legge perché non proviene dal Parlamento. Il Parlamento è la misura della democrazia: un sistema è democratico solo se si fonda su un Parlamento eletto dal popolo. A livello internazionale, però, non esistono Parlamenti veri e propri: possono esserci assemblee parlamentari, ma non esercitano la funzione legislativa. QUESTA È UNA DOMANDA DA ESAME

LA NASCITA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Per la prima volta nella storia delle organizzazioni internazionali, nasce un'istituzione chiamata Parlamento Europeo. Ma il nome, da solo, non basta: bisogna vedere chi lo sceglie e quali funzioni esercita. All'inizio non era eletto dai cittadini, quindi non era un Parlamento nel senso sostanziale del termine. Solo nel 1979 si tennero le prime elezioni dirette. Anche dopo, però, il Parlamento europeo non esercitava pienamente la funzione legislativa, perché non poteva adottare leggi da solo: doveva farlo insieme al Consiglio dell'Unione Europea. Oggi la situazione è migliorata, ma permangono limiti tali da impedire di definire l'Unione Europea un sistema pienamente democratico. Presenta elementi di democraticità, ma non è ancora una democrazia compiuta.

LE INSTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA SECONDO L'ARTICOLO 13

L'articolo 13 del Trattato elenca le istituzioni principali: Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione Europea, Commissione europea, Corte di giustizia, Banca centrale europea e Corte dei conti. Il Parlamento è

indicato per primo, ma non è l'istituzione più importante, perché le decisioni fondamentali le prendono gli Stati, cioè il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione.

LE FUNZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO

L'articolo 14 del Trattato stabilisce che il Parlamento esercita congiuntamente al Consiglio la funzione legislativa e di bilancio, esercita funzioni di controllo politico e altre funzioni stabilite dai Trattati. Dunque, non esercita mai la funzione legislativa da solo: la esercita congiuntamente al Consiglio, il che svuota parzialmente il concetto di Parlamento come legislatore autonomo.

IL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE

Quando, ad esempio, il Parlamento deve adottare un atto che riguarda la politica monetaria, è necessario il parere della Banca Centrale Europea. Non esiste però un termine preciso entro cui la BCE deve rispondere, ma la Corte di giustizia ha chiarito che il parere va espresso entro un "tempo ragionevole", proprio in virtù del principio di leale cooperazione. Se la BCE non risponde per troppo tempo, il Parlamento può procedere ugualmente: la colpa sarebbe della Banca, non del Parlamento.

LA COMPOSIZIONE E L'ELEZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo è composto da rappresentanti dei cittadini europei, eletti a suffragio universale diretto. Il numero massimo è 705 membri, con un minimo di 6 e un massimo di 96 per ogni Stato. I seggi vengono assegnati secondo un criterio digressivamente proporzionale, cioè più grande è lo Stato, minore è il numero di seggi proporzionali che ottiene, per evitare che gli Stati più grandi dominino quelli più piccoli. Ogni Stato, poi, ha la propria legge elettorale nazionale, perché non esiste una legge elettorale europea unica.

LA STRUTTURA INTERNA: GRUPPI E COMMISSIONI

All’interno del Parlamento, i deputati si organizzano in gruppi parlamentari per affinità politica. Ogni gruppo deve avere almeno 25 membri; chi non aderisce a nessun gruppo confluisce nel gruppo misto. Esistono anche commissioni parlamentari specializzate su determinate materie, come ambiente, giustizia o economia. Gli atti da discutere passano prima nelle commissioni, dove vengono esaminati e migliorati, e poi approdano in aula per la votazione.

IL FUNZIONAMENTO DEL VOTO E LE REGOLE DI MAGGIORANZA

Il quorum costitutivo, cioè il numero minimo di presenti per poter deliberare, è un terzo dei membri (234 su 705). Tuttavia, nella prassi, il presidente non conta fisicamente i presenti: si vota elettronicamente e il sistema registra i voti. Il quorum deliberativo è la maggioranza dei suffragi espressi, e gli astenuti non vengono conteggiati. Ciò significa che anche con un numero molto basso di presenti si può approvare un atto, se la maggioranza dei votanti è favorevole. Questo è uno dei motivi per cui si parla ancora oggi di deficit democratico dell’Unione Europea: c’è un Parlamento eletto dai cittadini, ma non esercita pienamente la sovranità popolare.

IL DEFICIT DEMOCRATICO E IL CONFRONTO CON I PARLAMENTI NAZIONALI

In uno Stato democratico, una norma internazionale entra nell’ordinamento solo dopo il controllo del Parlamento nazionale. Nell’Unione Europea, invece, le norme europee entrano direttamente nei sistemi giuridici nazionali senza passare dai Parlamenti nazionali. Ciò significa che nella vita quotidiana entrano regole che non sono il frutto diretto della volontà popolare. È qui che si manifesta la differenza tra una democrazia rappresentativa e un sistema sovranazionale ancora incompleto. Il Parlamento europeo è una conquista storica e un passo avanti verso una maggiore democrazia, ma non è ancora paragonabile ai Parlamenti nazionali. L’Unione Europea resta un’organizzazione internazionale in evoluzione, dove la democrazia è un obiettivo da costruire progressivamente, bilanciando il potere degli Stati e quello delle istituzioni comuni.

LA RAPPRESENTANZA NELL'UNIONE EUROPEA

Quando parliamo dell'Unione Europea, parliamo di un soggetto unico, ma al suo interno convivono diverse sedi di rappresentanza. A differenza delle organizzazioni internazionali tradizionali, dove sono rappresentati solo gli Stati, l'Unione Europea introduce una novità assoluta: per la prima volta i cittadini sono direttamente rappresentati all'interno delle istituzioni. Nelle organizzazioni internazionali classiche, infatti, prevalgono gli interessi statali, e le decisioni sono il risultato di un compromesso tra volontà nazionali spesso divergenti. Nell'Unione Europea, invece, si affiancano tre livelli di rappresentanza:

1)Il Parlamento Europeo, che rappresenta i cittadini europei.

2)Il Consiglio Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea, che rappresentano gli Stati membri.

3)La Commissione Europea, che rappresenta l'interesse generale dell'Unione.

Questo assetto tripartito rende l'Unione un sistema unico nel suo genere, capace di combinare dimensione statale, sovranazionale e popolare. L'esistenza di un Parlamento eletto dai cittadini è la condizione essenziale per la legittimazione democratica del sistema, poiché molte norme europee entrano direttamente nella vita quotidiana senza il filtro dei Parlamenti nazionali: pensiamo, ad esempio, alla tutela della privacy o alle regole sul consenso informato nei siti web, che derivano direttamente da direttive e regolamenti europei.

IL CONSIGLIO EUROPEO

Il Consiglio Europeo è oggi un'istituzione dell'Unione, ma non lo è sempre stato. In origine era soltanto una riunione informale dei Capi di Stato e di Governo, nata per discutere le strategie generali e coordinare le politiche comuni delle Comunità europee. Queste riunioni, inizialmente sporadiche, divennero nel tempo sempre più frequenti, fino a trasformarsi in un organo stabile. Soltanto con il Trattato di Maastricht del 1992 il Consiglio Europeo entra ufficialmente nel quadro istituzionale dell'Unione Europea. L'articolo 15

TUE stabilisce che il Consiglio Europeo «fornisce all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali e le priorità». Non esercita funzioni legislative, ma indirizza politicamente il processo di integrazione europea, decidendo le linee strategiche fondamentali che le altre istituzioni dovranno seguire. È composto dai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, dal Presidente del Consiglio Europeo, dal Presidente della Commissione e dall'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza. Il Presidente del Consiglio Europeo non rappresenta nessuno Stato, non ha diritto di voto e viene eletto per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta. La sua funzione è quella di coordinare i lavori, garantire continuità e rappresentare l'Unione all'esterno. Prima della sua istituzione, la presidenza era a rotazione, e questo generava discontinuità e scarsa efficienza. Oggi, con una presidenza stabile, l'Unione può garantire maggiore coerenza e visione politica. Il Consiglio Europeo delibera di norma per consenso, riflettendo la logica intergovernativa tipica delle relazioni tra Stati sovrani. Tuttavia, si ammette anche la cosiddetta astensione costruttiva, in particolare nel settore della politica estera: uno Stato può astenersi motivatamente senza bloccare la decisione, che resterà però non vincolante per quello Stato. In sintesi, il Consiglio Europeo rappresenta la sede di indirizzo politico generale, la "guida" del sistema: non adotta leggi, ma orienta e condiziona l'attività legislativa e amministrativa delle altre istituzioni.

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Il Consiglio dell'Unione Europea è l'organo che rappresenta gli Stati membri a livello ministeriale. È composto da un rappresentante per ciascuno Stato, di solito il ministro competente in base alla materia trattata: ad esempio, il ministro dell'economia se si discute di politiche economiche, o il ministro dell'ambiente per le questioni ecologiche. Il Consiglio esercita congiuntamente al Parlamento Europeo la funzione legislativa e di bilancio, secondo le procedure stabilite dai Trattati. Si tratta di un'istituzione ibrida, che combina tratti legislativi ed esecutivi, e svolge un ruolo essenziale nella definizione delle politiche europee. La presidenza del Consiglio è a rotazione semestrale tra gli Stati membri, ma per garantire maggiore continuità si

adotta il sistema di troika, che unisce tre Stati in cooperazione per 18 mesi: ciascuno esercita la presidenza per sei mesi, assistito dagli altri due. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, definita come: il 55% degli Stati membri (almeno 15), che rappresentino il 65% della popolazione dell'Unione. È prevista anche una minoranza di blocco (almeno quattro Stati contrari) per impedire l'adozione di un atto. In materie sensibili, come la politica estera e di sicurezza comune, si richiede ancora l'unanimità.

LA COMMISSIONE EUROPEA

La Commissione Europea, che dobbiamo immaginarla come se fosse un pubblico ministero, è quella istituzione che ha il compito di controllare che gli stati non commettono infrazioni, se lo fa, finisce allo Corte di Giustizia, è interesse generale di tutti che il sistema funziona, rappresenta l'interesse generale dell'Unione. A differenza del Consiglio e del Parlamento, non rappresenta gli Stati né i cittadini, ma l'Unione nel suo complesso. È un organo indipendente, che deve agire in piena autonomia da qualsiasi governo nazionale. È composta da 27 membri, uno per ogni Stato, ma ciascun Commissario giura di non rappresentare il proprio Paese, bensì di perseguire il bene comune dell'Unione. Il suo mandato dura cinque anni, in parallelo con quello del Parlamento Europeo, da cui deve ottenere la fiducia politica. Se il Parlamento la revoca, la Commissione decade. L'articolo 17 TUE le attribuisce il potere d'iniziativa legislativa: nessun atto legislativo può essere adottato senza una proposta della Commissione. Ciò significa che il processo legislativo parte sempre da lei, mentre l'adozione finale spetta al Parlamento e al Consiglio. Inoltre, la Commissione esercita la funzione di "guardiana dei Trattati", vigilando sull'applicazione del diritto dell'Unione e potendo avviare il ricorso per inadempimento contro gli Stati membri che non rispettano gli obblighi europei. Infine, la Commissione può rappresentare l'Unione nelle relazioni internazionali e promuovere iniziative politiche coerenti con gli indirizzi del Consiglio Europeo. Anche se è autonoma, il suo operato deve mantenersi in equilibrio con le priorità politiche stabilite dagli Stati membri.

LA NATURA DEGLI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA E LA LORO FORZA VINCOLANTE

Gli atti che l’Unione Europea adotta non sono soltanto atti legislativi. L’Unione dispone di una gamma molto ampia di strumenti normativi e amministrativi, e il fatto che un atto sia “legislativo” o “non legislativo” non ci dice assolutamente nulla sul suo grado di obbligatorietà. La forza vincolante di una norma non dipende dalla sua natura legislativa, ma dalla competenza dell’organo che l’ha emanata e dalla funzione che quella norma svolge nell’ordinamento. Facciamo un esempio pratico: se in Italia il Parlamento approva una legge che impone l’obbligo di pagare le tasse, quella è certamente una norma legislativa e produce obblighi giuridici. Ma se l’Università adotta un regolamento che vieta agli studenti in corso di accedere agli appelli straordinari, anche quel regolamento pur non essendo una legge è pienamente obbligatorio. Non esiste un rapporto di “forza” tra i due atti basato sulla natura legislativa o meno: entrambi devono essere rispettati. Dunque, anche nell’UE esistono atti non legislativi che sono vincolanti tanto quanto quelli legislativi.

LE FUNZIONI DELL’UNIONE EUROEPA E GLI ATTI NON LEGISLATIVI

L’Unione non svolge solo funzione legislativa: esercita anche funzioni amministrative, esecutive, di vigilanza, di gestione, di programmazione. Gli atti adottati nell’esercizio di queste funzioni non possono avere forma legislativa, ma ciò non li rende meno vincolanti. Facciamo un esempio pratico: il Parlamento Europeo e il Consiglio approvano il bilancio (atto legislativo). Una volta approvato, occorre eseguirlo. E a chi spetta? Alla Commissione Europea, che lo attua attraverso atti non legislativi. Un esempio pratico: pensiamo al programma Erasmus: l’atto legislativo stabilisce quanto finanziarlo, ma poi la Commissione adotta gli atti necessari a distribuire i fondi, approvare i bandi, consentire agli studenti di partire. Sono atti amministrativi, ma pienamente vincolanti.

LA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA E IL MITO DEL COMMISSARIO NAZIONALE

Un altro tema fondamentale riguarda la composizione della Commissione Europea. Molti credono che debba esserci un commissario per ogni Stato membro, ma questo è un pregiudizio. La Commissione non rappresenta gli Stati, bensì l'interesse generale dell'Unione. In teoria, i commissari potrebbero essere tutti canadesi, e la Commissione funzionerebbe comunque, perché i commissari non rappresentano il proprio Paese. I trattati prevedevano che dal 1º novembre 2014 la Commissione fosse composta da un numero di membri pari ai due terzi degli Stati membri: con 27 Stati, 18 commissari. Ma gli Stati hanno usato la clausola dell'unanimità per modificare la composizione prima dell'entrata in vigore, decidendo di mantenere un commissario per Stato. La regola dei due terzi non è mai stata applicata, e gli Stati hanno stabilito che si tornerà a discuterne solo quando entrerà nell'UE il trentesimo Stato. Ma discutere non significa modificare, perché gli Stati non vogliono rinunciare a questa prerogativa. Ogni Stato vuole essere rappresentato nelle istituzioni. Nel Parlamento europeo ci sono deputati eletti negli Stati. Nel Consiglio siedono i ministri degli Stati. Ma la Commissione non rappresenta gli Stati: rappresenta l'interesse dell'Unione.

LA RESPONSABILITÀ POLITICA DELLA COMMISSIONE: LA MOZIONE DI CENSURA

La Commissione è responsabile collettivamente davanti al Parlamento europeo. Se il Parlamento approva una mozione di censura, tutta la Commissione si dimette. Ne basta uno solo per far cadere tutti, perché la responsabilità è collegiale. La mozione si vota almeno tre giorni dopo la presentazione, con voto pubblico e con una maggioranza dei due terzi. La procedura è così rigida perché provoca una crisi istituzionale.

IL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA E LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Un esempio pratico riguarda il bilancio dell'UE. Il Parlamento Europeo e il Consiglio lo adottano tramite un atto legislativo, ma l'attuazione spetta alla Commissione, che lo realizza attraverso atti non legislativi. Facciamo un

esempio pratico: pensiamo al programma Erasmus: il legislatore europeo stabilisce la cifra da destinare alla mobilità studentesca, ma poi la Commissione adotta gli atti che distribuiscono le risorse, approvano i bandi e consentono agli studenti di ottenere i fondi e partire. Sono atti amministrativi, ma pienamente obbligatori.

LA NOMINA DEL PRESIDENTE E DEI COMMISSARI

La procedura di nomina della Commissione è complessa perché mira a garantire equilibrio politico. Dopo le elezioni del Parlamento europeo, il Consiglio europeo propone un candidato alla presidenza della Commissione. Il Parlamento lo vota, e se approvato, il presidente designato comincia a formare la sua squadra. Ogni Stato propone una rosa di nomi da cui il presidente sceglie un commissario. L'Alto Rappresentante per la politica estera è nominato dal Consiglio europeo con l'accordo del presidente. I commissari vengono votati dapprima individualmente e poi collettivamente. Il fatto che tutti superino la votazione individuale non garantisce che la Commissione venga approvata nel voto complessivo: il Parlamento può bocciare la squadra per ragioni politiche.

LE FONTI DELL'UNIONE EUROPEA, DEROGA, MODIFICA E VIOLAZIONE

Entrando nel tema delle fonti normative dell'Unione, bisogna ricordare che l'Unione Europea è un soggetto di diritto internazionale e deve rispettare le norme internazionali inderogabili. Non può modificarle, e può derogarle solo nei casi in cui la norma stessa lo permette. È fondamentale distinguere tra modifica, deroga e violazione. Per chiarire questa distinzione, si può partire dal contratto di affitto. Quando si stipula un contratto di locazione, si indicano elementi essenziali come l'immobile, il canone e la durata. Ma spesso non vengono indicati dettagli come la modalità di pagamento. In questi casi interviene il Codice civile, che contiene norme derogabili, pensate per "riempire i vuoti". Se le parti stabiliscono che il pagamento avvenga in contanti invece che con bonifico, stanno esercitando una deroga: la norma del codice accetta di essere messa da parte perché tutela un diritto disponibile. Ci sono

però situazioni in cui la legge non ammette eccezioni. Facciamo un esempio pratico; se due persone scrivessero un contratto in cui una “vende un occhio” all’altra, quel contratto sarebbe nullo: si tratta di un diritto indisponibile. Non si può derogare: sarebbe una violazione della norma inderogabile. Un altro caso riguarda il consumatore europeo. Se una persona acquista un prodotto dagli Stati Uniti e le condizioni generali del contratto prevedono che il giudice competente sia quello americano, questa clausola è inefficace. Le norme europee sulla tutela del consumatore stabiliscono inderogabilmente che il giudice competente è quello del luogo di residenza del consumatore. Qui non c’è deroga possibile: sarebbe una violazione. La differenza tra norma generale e norma speciale può essere chiarita con l’esempio degli appelli universitari. Gli appelli ordinari sono aperti a tutti, mentre gli appelli straordinari sono riservati ai fuori corso e ai lavoratori. Non si tratta di una violazione della norma generale: è una norma speciale che si applica solo in casi specifici. È una forma di deroga ammessa dall’ordinamento.

TRATTATI, PROTOCOLLI, ALLEGATI E DICHIARAZIONI

Le fonti primarie dell’Unione Europea sono il Trattato sull’Unione Europea, il Trattato sul Funzionamento dell’Unione, la Carta dei diritti fondamentali, i protocolli e gli allegati. I protocolli approfondiscono aspetti specifici dei trattati, come il principio di sussidiarietà. Gli allegati servono a chiarire termini tecnici: ad esempio, cosa si intende per “prodotti agricoli”, includendo carne, pesce, crostacei, latte e prodotti di prima trasformazione. Accanto a questi strumenti ci sono le dichiarazioni interpretative, che non hanno valore normativo ma servono a chiarire il significato delle norme. Per capire la loro funzione, facciamo un esempio pratico e pensiamo a una frase di ambiguità interpretativa come: “Questo è il regalo della mamma.” Può significare che il regalo è stato fatto dalla mamma o che è destinato alla mamma. Le parole sono le stesse, ma il significato cambia. Le dichiarazioni servono proprio a evitare ambiguità interpretative nei trattati.

ATTI UNILATERALI E RAPPORTI CON STATI TERZI

Infine, l’Unione può adottare atti unilaterali vincolanti solo nei limiti delle competenze conferite dagli Stati. Se vuole vincolare uno Stato terzo, deve stipulare un accordo internazionale. Un regolamento europeo non può imporre obblighi, ad esempio, al Brasile. È necessario un accordo internazionale, perché l’UE non ha poteri unilaterali verso gli Stati non membri.

INTRODUZIONE ALLE FONTI DELL’UNIONE EUROPEA

Quando si definisce il quadro delle fonti dell’Unione Europea, bisogna partire dall’idea che le fonti sono quelle norme che danno vita all’Unione e ne delineano la struttura. Sono atti scritti dagli Stati, i quali, prima di essere membri dell’Unione, vivono all’interno dell’ordinamento internazionale e ne sono pienamente destinatari. Anche se l’Unione non esistesse, gli Stati resterebbero comunque vincolati dal diritto internazionale generale, composto principalmente dalle norme consuetudinarie e dagli accordi che decidono di stipulare. Non esiste infatti alcuna norma internazionale che obblighi gli Stati a concludere accordi; è una loro scelta. Tuttavia, preferiscono regolare molti aspetti dei loro rapporti attraverso accordi scritti, per avere stabilità e certezza. È da questa pratica che gli accordi internazionali diventano una delle fonti principali del diritto internazionale, accanto alle consuetudini e agli atti delle organizzazioni internazionali.

IL RUOLO FONDAMENTALE DEI TRATTATI E DELLO JUS COGENS

Nel sistema dell’Unione Europea tutto nasce dai trattati: senza trattati, l’Unione semplicemente non esisterebbe. Le fonti primarie sono quindi gli atti adottati dagli Stati per creare l’Unione, insieme all’intero sfondo costituito dal diritto internazionale generale. Al vertice si collocano sempre le norme inderogabili del diritto internazionale, lo jus cogens. Se un trattato dell’UE contenesse una disposizione contraria allo jus cogens, quella disposizione sarebbe nulla, come lo sarebbe una clausola che ipoteticamente autorizzasse il bombardamento di uno Stato: nessuna volontà pattizia può superare le norme fondamentali dell’ordinamento internazionale.

TRATTATI, PROTOCOLLI, ALLEGATI E DICHIARAZIONI

Le fonti primarie dell'Unione comprendono i trattati, i protocolli, gli allegati e le dichiarazioni interpretative. Le dichiarazioni servono a chiarire il significato delle norme, proprio come nella lingua comune una frase come "questo è il regalo della mamma" può essere interpretata in modi diversi: può indicare un regalo fatto dalla mamma oppure un regalo destinato alla mamma. Gli Stati, per evitare ambiguità, utilizzano le dichiarazioni per specificare il senso di alcune disposizioni. Accanto a questi strumenti si trovano anche i principi generali del diritto dell'Unione, che completano il quadro delle fonti primarie.

CHI PUÒ STIPULARE UN ACCORDO INTERNAZIONALE

Un tema centrale, anche in sede d'esame, riguarda la possibilità di stipulare accordi internazionali. Può farlo chiunque abbia soggettività giuridica internazionale. Gli Stati ne sono titolari originariamente; le organizzazioni internazionali la ricevono dagli Stati. Di conseguenza, un'altra domanda tipica consiste nel chiedere chi abbia scritto i trattati dell'Unione. La risposta è semplice: li hanno scritti gli Stati, perché l'Unione non può creare sé stessa. Può concludere trattati, ma solo quelli successivi alla sua creazione; non può redigere i trattati che le danno origine.

LA COMPETENZA DELL'UNIONE A CONCLUSIONE A CONCLUDERE ACCORDI

L'Unione può aderire ad altre organizzazioni internazionali, ma solo quando i trattati le attribuiscono espressamente questa competenza. L'articolo 3 del TFUE prevede che l'UE possa concludere accordi internazionali in tutti i casi in cui ciò è richiesto da un atto dell'Unione, è necessario per esercitare una competenza a lei attribuita oppure riguarda un settore in cui essa ha competenza esclusiva. Esiste poi un caso specifico, previsto dall'articolo 6, paragrafo 2, che riguarda l'adesione alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

IL PRINCIPIO DI ATTRIBUZIONE COME LIMITE ASSOLUTO

Ogni accordo internazionale che l'Unione stipula deve essere compatibile con i trattati. Se un accordo dovesse contraddire una disposizione dei trattati, esso

sarebbe illegittimo perché violerebbe il principio di attribuzione. Gli Stati, infatti, hanno stabilito che cosa l'Unione può fare, come può farlo e con quali procedure; di conseguenza, tutto ciò che l'Unione compie deve rimanere entro i limiti tracciati dagli Stati.

LA POSIZIONE INTERMEDIA DEGLI ACCORDI INTERNAZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

Gli accordi internazionali concluse dall'Unione occupano una posizione intermedia nella gerarchia delle fonti. Sono inferiori rispetto ai trattati dell'Unione, perché quest'ultima può stipularli solo entro i limiti che i trattati le impongono; tuttavia, sono superiori agli atti interni dell'UE, perché l'Unione, una volta assunti degli obblighi verso uno Stato terzo, non può contraddirli con i suoi atti interni. Una buona immagine per comprendere questo rapporto è quella della società che produce scarpe: se i soci decidono che cinque persone gestiranno la società, quelle cinque possono stipulare contratti solo nei limiti delle deleghe ricevute; se superano quei limiti, il contratto è illegittimo. Allo stesso modo l'Unione può concludere accordi solo nei limiti stabiliti dagli Stati.

GLI ACCORDI VINCOLANO L'UNIONE E GLI STATI MEMBRI

Quando l'Unione stipula un accordo internazionale, l'obbligo ricade sia su di essa sia su tutti gli Stati membri. Si pensi al caso dell'accordo UE–Brasile relativo ai pomodori: se l'Unione concorda un dazio del 4%, quando i pomodori brasiliani entrano nel mercato europeo, anche l'Italia è tenuta ad applicare quel dazio e non può chiedere il 10%. L'accordo vincola tutti.

CONFLITTO TRA ACCORDI INTERNAZIONALI E ATTI INTERNI DELL'UNIONE EUROPEA

Quando un accordo internazionale dell'UE entra in conflitto con un atto interno dell'Unione, prevale l'accordo. L'Unione non può contraddire i propri impegni internazionali. Se un regolamento imponesse un dazio più alto, quel regolamento dovrebbe essere modificato, perché l'accordo internazionale ha un grado superiore nella gerarchia.

CONFLITTO TRA TRATTATI DELL'UNONE EUROPEA E ACORDO INTERNAZIONALE

I problemi più complessi nascono quando un accordo stipulato dall'UE contrasta con i trattati dell'Unione. In quel caso prevalgono i trattati, ma l'accordo non può essere annullato nei confronti dello Stato terzo, perché un annullamento produce effetti solo all'interno dell'Unione. Lo Stato terzo non sarebbe toccato dal provvedimento e pretenderebbe comunque il rispetto dell'accordo. L'Unione si troverebbe davanti a due strade, entrambe problematiche: violare l'accordo e incorrere in responsabilità internazionale o violare i trattati. Ogni scelta ha un costo elevato.

LA SOLUZIONE PREVENTIVA DELL'ARTICOLO 218 PARAGRAFO 11

Per evitare questa situazione, il diritto dell'Unione ha introdotto un meccanismo fondamentale. Prima che un accordo entri in vigore, il progetto può essere sottoposto alla Corte di giustizia affinché verifichi la compatibilità con i trattati. Se la Corte dà parere positivo, l'accordo può essere concluso; se dà parere negativo, l'accordo non può entrare in vigore. È un parere ostativo: per procedere bisogna eliminare l'incompatibilità modificando l'accordo o modificando i trattati. Questo sistema è stato applicato in modo emblematico negli anni '90, quando si discusse della possibile adesione alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. All'epoca l'Unione non aveva competenze in materia di diritti umani, e la Corte dichiarò che l'adesione era incompatibile. Per risolvere il problema si modificò il trattato e venne introdotto l'articolo 6, paragrafo 2.

EFFETTI DEGLI ACCORDI INTERNAZIONALI E PREVALENZA SUGLI ATTI INTERNI

Una volta concluso, un accordo internazionale vincola l'Unione e tutti gli Stati. Se, per esempio, l'Unione promette al Brasile di ridurre i dazi doganali, non può adottare un atto interno che contraddica quell'impegno. In caso di contrasto, prevale l'accordo internazionale. Gli atti interni possono essere annullati, mentre l'accordo può essere modificato solo con il consenso dello Stato terzo.

LA GERARCHIA DELLE FONTI DELL’UNIONE EUROPEA

La gerarchia delle fonti è quindi molto chiara. Al livello più alto si colloca il diritto internazionale inderogabile. Subito sotto ci sono i trattati dell’UE e le fonti equiparate. Più sotto ancora si trovano gli accordi internazionali stipulati dall’Unione, che occupano una posizione intermedia. Infine, si trovano gli atti unilaterali dell’Unione, come regolamenti, direttive e decisioni. Gli atti interni dell’UE sono sempre subordinati agli accordi internazionali, perché l’Unione deve rispettare gli obblighi assunti verso gli Stati terzi.

ATTI TIPICI E ATTI ATIPICI DELL’UNIONE EUROPEA

Gli atti previsti dall’articolo 288 TFUE sono chiamati atti tipici perché il trattato fornisce un modello preciso per la loro adozione. Sono regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. A questi si affiancano gli atti atipici, che comprendono studi, comunicazioni, libri bianchi, libri verdi, report e conclusioni del Consiglio europeo. Gli atti atipici non impongono obblighi; servono a orientare le decisioni politiche e costituiscono l’attività di preparazione che precede l’adozione degli atti tipici. Gli atti vincolanti obbligano i destinatari e, se violati, possono essere annullati o determinare responsabilità. Gli atti non vincolanti, invece, non impongono obblighi ma contribuiscono alla formazione del processo decisionale. Si consideri, ad esempio, che anche la Corte di Giustizia può decidere di intervenire in un dibattito politico o giuridico adottando un documento non previsto dai Trattati: questo è un tipico atto atipico e, proprio perché non trova fondamento nei Trattati, non può produrre effetti vincolanti.

PREMESSA SULLE FONTI DELL’UE

Nell’ambito dello studio delle fonti dell’Unione Europea, dopo aver esaminato le fonti primarie e quelle intermedie, occorre adesso comprendere quali sono gli atti che l’Unione può adottare all’interno del proprio ordinamento e in che modo questi si collocano rispetto agli accordi internazionali conclusi con gli Stati terzi. È fondamentale ricordare che ogni atto interno dell’Unione deve essere compatibile con gli accordi internazionali già stipulati: se l’UE adottasse un atto incompatibile con un obbligo assunto verso uno Stato terzo, l’Unione incorrerebbe in responsabilità internazionale. Per questo motivo è necessario conoscere bene la struttura degli atti dell’Unione, le loro caratteristiche e gli effetti che possono produrre.

ATTI BILATERALI E UNILATERALI

Gli atti dell’Unione si dividono anzitutto in atti bilaterali e atti unilaterali. Gli atti bilaterali sono gli accordi internazionali conclusi dall’UE con soggetti esterni; quelli unilaterali, invece, sono gli atti che l’Unione adotta come soggetto unico, anche quando materialmente emanati da più istituzioni. Dire che un atto è “unilaterale” significa che la volontà giuridica è imputabile all’Unione in quanto tale, nonostante alla sua adozione partecipino, ad esempio, Parlamento e Consiglio.

ATTI LEGISLATIVI E ARTICOLO 289 TFUE

A questo punto è necessario richiamare l’articolo 289 TFUE, che stabilisce che gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi. Questa norma segna una differenza decisiva rispetto al sistema italiano. Nel nostro ordinamento interno esiste un unico tipo di legge, adottata dal Parlamento mediante procedura legislativa; nell’ordinamento dell’UE, invece, non esiste una “legge” in senso proprio, ma esistono diversi atti che possono essere legislativi, come regolamenti e direttive. Un regolamento può essere adottato tramite procedura legislativa e quindi essere un atto legislativo, oppure può essere un regolamento di esecuzione o delegato e dunque non essere legislativo. Lo stesso discorso vale per altri atti previsti dai Trattati.

ANALISI DELL'ARTICOLO 288 TFUE E NATURA DEL REGOLAMENTO

Per comprendere la funzione degli atti vincolanti è necessario analizzare attentamente l'articolo 288 TFUE. Il regolamento è definito come un atto di portata generale che è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La portata generale significa che il regolamento si rivolge a categorie generali e astratte, non a individui identificati nominativamente. L'obbligatorietà in tutti i suoi elementi indica che il regolamento è completo: non richiede interventi degli Stati per essere applicabile. Ma la caratteristica più innovativa e più rilevante, nel confronto con il diritto internazionale tradizionale, è la diretta applicabilità. Un regolamento è un atto formalmente internazionale, ma entra automaticamente negli ordinamenti degli Stati membri senza bisogno di essere recepito. Questo è un elemento rivoluzionario, perché nel diritto internazionale classico gli obblighi si rivolgono solo agli Stati e devono essere tradotti in norme interne per poter incidere sui cittadini; invece, il regolamento dell'UE raggiunge direttamente i soggetti di diritto interno. Proprio perché è completo e autosufficiente, il regolamento produce un regime uniforme in tutti gli Stati membri e impone ai destinatari un obbligo che deve essere immediatamente osservato. Gli Stati, una volta autorizzata l'Unione a adottare regolamenti in una determinata materia, non possono più intervenire sul contenuto né ostacolarne l'applicazione.

NATURA E FUNZIONAMENTO DELLA DIRETTIVA

Le direttive hanno una natura completamente diversa. La direttiva vincola lo Stato membro soltanto per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ma lascia agli Stati la scelta della forma e dei mezzi. Ciò significa che la direttiva non è mai direttamente applicabile: il suo contenuto è sempre incompleto e necessita di un atto di recepimento nazionale. La direttiva, quindi, non può rivolgersi direttamente ai cittadini, ma soltanto allo Stato. Una volta adottata, lo Stato è tenuto a recepirla entro un termine prestabilito e a completarne il contenuto con norme interne. Poiché ogni Stato può recepire la direttiva come preferisce, purché raggiunga il risultato imposto dall'UE, la direttiva produce un regime armonizzato, non uniforme. Nel caso in cui i Trattati stabiliscano che è

esclusa ogni forma di armonizzazione, allora non possono essere adottate direttive; allo stesso modo, se i Trattati prevedono che si possa ricorrere solo alla direttiva, il regolamento non è ammissibile. L'UE può scegliere liberamente tra regolamento e direttiva solo quando i Trattati non impongono limiti. È importante osservare che, poiché il regolamento è l'atto che "si spinge di più", l'UE può decidere di adottare una direttiva al posto di un regolamento, ma non è possibile l'opposto quando l'atto più invasivo è escluso dai Trattati.

IL TERMINE DI RECIPENTO E IL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE

Un aspetto delicato riguarda il periodo che precede la scadenza del termine di recepimento. Finché il termine non è scaduto, lo Stato non è inadempiente e potrebbe teoricamente decidere di recepire la direttiva anche all'ultimo momento. Tuttavia, la Corte di Giustizia ha chiarito che, nel periodo che precede la scadenza, lo Stato può anche non fare nulla, ma non può adottare misure che vadano in senso contrario rispetto all'obiettivo della direttiva. Se ad esempio una direttiva impone di ridurre le emissioni inquinanti e lo Stato, prima della scadenza del termine, decide addirittura di triplicare le emissioni, viola comunque il principio di leale cooperazione, perché mette a rischio il risultato che la direttiva mira a conseguire. Lo Stato può restare inerte fino alla scadenza, ma non può adottare provvedimenti che compromettano l'obiettivo.

GLI EFFETTI DIRETTI ECCEZIONALI DELLE DIRETTIVE

La direttiva, a differenza del regolamento, in linea generale non può produrre effetti diretti. Tuttavia, la Corte, per evitare che la negligenza degli Stati pregiudichi i diritti dei cittadini, ha elaborato un'eccezione giurisprudenziale: quando il termine di recepimento è scaduto e lo Stato non ha recepito la direttiva o l'ha recepita in modo insufficiente, alcune disposizioni della direttiva possono produrre effetti diretti, purché siano chiare, precise e incondizionate. Non significa che la direttiva diventi direttamente applicabile: rimane un atto incompleto, ma in via eccezionale assume efficacia diretta nei confronti dello

Stato inadempiente. È una tecnica rimediale che serve a proteggere gli individui quando lo Stato non ha rispettato i propri obblighi.

RESPONSABILITÀ DELLO STATO PER MANCATO RECEPIMENTO

Infine, quando la direttiva non viene recepita o viene recepita male, il cittadino che non ha potuto esercitare il diritto previsto dalla direttiva può chiedere il risarcimento del danno allo Stato. È il principio di responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione, elaborato nella nota sentenza Francovich. In questo modo, l'ordinamento europeo garantisce che la negligenza dello Stato non ricada sul cittadino.

LA DECISIONE COME TERZO ATTO DELL'ARTICOLO 288 TFUE

Dopo aver analizzato le caratteristiche dei regolamenti e delle direttive, dobbiamo adesso completare l'esame degli atti previsti dall'articolo 288 TFUE considerando la decisione. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi, esattamente come lo è il regolamento, ma a differenza del regolamento non ha portata generale, bensì portata individuale: la decisione è obbligatoria soltanto nei confronti dei destinatari che essa stessa designa.

ORIGINE STORICA DI REGOLAMENTI E DECISIONI

Storicamente, regolamenti e decisioni sono due atti che compaiono già nei primi momenti dell'integrazione europea, fin dall'esperienza della CECA. Già nei primi trattati troviamo infatti regolamenti e decisioni formulati in modo simile: entrambi sono atti completi e obbligatori, ma mentre il regolamento ha portata generale, la decisione ha portata individuale. Per il resto, nella loro struttura giuridica originaria sono quasi identici. Un regolamento è un atto completo che può essere immediatamente osservato dai suoi destinatari senza che lo Stato debba intervenire; se il comando non fosse completo, i destinatari non potrebbero osservarlo. Lo stesso vale per la decisione: anch'essa, nella sua concezione originaria, è un atto completo, ma a portata individuale.

ESEMPIO PRATICO: REGOLAMENTO, CATEGORIA ASTRATTA E ATTO INDIVIDUALE

Un esempio chiarisce la differenza. Se un regolamento prevede che “tutti i produttori di pomodori devono pagare una tassa di 100 euro per i marchi registrati”, si rivolge a una categoria generale: i produttori di pomodori. Chi si riconosce in questa categoria sarà tenuto a pagare la tassa; chi non ne fa parte, no. Se il produttore non paga, riceverà un atto individuale (un accertamento) che gli contesta il mancato pagamento. Quel secondo atto è un atto a portata individuale, analogo a quelli del nostro diritto amministrativo: come nel sistema italiano la legge impone a tutti di presentare la dichiarazione dei redditi e poi l’Agenzia delle Entrate invia un atto individuale di sollecito a chi non l’ha presentata, così nell’UE un regolamento generale può essere seguito da un atto individuale.

LA SVOLTA DEL 1992: NASCITA DELL’UE E SISTEMA A PILASTRI

Questa impostazione però cambia profondamente nel tempo. Con il Trattato di Maastricht del 1992 nasce ufficialmente l’Unione Europea e, con essa, la struttura “a pilastri”: il primo pilastro, retto dal metodo comunitario; il secondo e terzo pilastro, retti invece dal metodo intergovernativo. Le decisioni del secondo e terzo pilastro cominciano a essere chiamate anch’esse “decisioni”, ma non hanno le caratteristiche tipiche della decisione prevista dal primo pilastro. Si trattava però di atti adottati in ambiti in cui non valeva il metodo comunitario, e quindi non erano direttamente applicabili, non avevano portata individuale nel senso originario e non funzionavano come le decisioni “classiche”.

L’UNIFICAZIONE APPARENTE DELLE DECISIONI E LA FORMULAZIOONE DELL’ARTICOLO 288

Quando gli Stati hanno scelto di eliminare formalmente la struttura a pilastri, hanno voluto però mantenere la denominazione di “decisione” anche per atti che non avevano le caratteristiche della decisione originaria. Questa scelta ha ingannato il lettore: sembra che siano tutte decisioni nel senso dell’articolo 288, ma non è così. Per evitare equivoci, l’articolo 288 è stato formulato in modo tale da adattarsi alla nuova realtà: la decisione è obbligatoria in tutti i

suoi elementi e, se designa i destinatari, è obbligatoria solo nei confronti di questi.

LE DUE CATEGORIE DI DECISIONI: APPKICABILI E INTERGOVERNATIVE

Da ciò deriva una distinzione importante. Esistono decisioni che designano espressamente i destinatari: in questo caso la decisione ha portata individuale ed è direttamente applicabile, proprio come un regolamento, con l'unica differenza che il regolamento ha portata generale mentre la decisione ha portata individuale. Esistono però decisioni adottate in settori in cui si applica ancora, di fatto, il metodo intergovernativo (come la politica estera), e queste non designano destinatari individuali ma hanno come destinatari gli Stati membri, e non sono direttamente applicabili. Si pensi a una decisione del Consiglio che dispone l'avvio di una missione militare in Kosovo: non è un atto che impone obblighi direttamente ai soggetti di diritto interno, non è applicabile direttamente e non ha portata generale. È, nella sostanza, un atto intergovernativo. Per questo motivo dobbiamo distinguere due categorie di decisioni: Le decisioni dell'articolo 288 TFUE, che sono atti completi, direttamente applicabili, e con portata individuale perché designano i destinatari specifici. Le decisioni "intergovernative", che continuano a esistere soprattutto nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, non sono direttamente applicabili, hanno come destinatari gli Stati e non rientrano nella logica del regolamento o della decisione "classica". La norma non dice esplicitamente che la decisione designa sempre i destinatari; dice che se li designa, è obbligatoria soltanto nei loro confronti. Se non li designa, significa che non è una decisione a portata individuale, ma questo non la trasforma automaticamente in un regolamento: se non è applicabile direttamente e non ha portata generale, non può essere regolamento.

GLI ATTI DELEGATI E L'ARTICOLO 290 TFUE

A questo si aggiunge la questione degli atti delegati, disciplinati dall'articolo 290 TFUE. Gli atti delegati sono possibili solo quando una norma dei Trattati autorizza espressamente la delega. La delega è un meccanismo per cui il

Parlamento europeo e il Consiglio, tramite un atto legislativo, possono decidere di attribuire alla Commissione il potere di adottare norme che integrano o modificano elementi non essenziali dell'atto legislativo. La delega è rigorosamente delimitata: stabilisce gli obiettivi, i contenuti, i limiti temporali e i principi che la Commissione deve rispettare. La logica è semplice: Parlamento e Consiglio stabiliscono gli aspetti essenziali, mentre lasciano alla Commissione i dettagli tecnici che richiedono competenze specialistiche. Si pensi alla conservazione delle risorse marine: Parlamento e Consiglio stabiliscono i criteri generali, ma delegano alla Commissione il compito di stabilire, ad esempio, la dimensione delle maglie delle reti da pesca.

GLI ATTI DI ESECUZIONE E L'ARTICOLO 291 TFUE

Una disciplina simile riguarda l'articolo 291 TFUE. Gli Stati hanno la sovranità nei propri territori e sono loro che materialmente eseguono le norme europee: sono i loro uffici, le loro amministrazioni, i loro funzionari. Tuttavia, per garantire condizioni di esecuzione uniformi, può essere necessario che l'UE intervenga per stabilire le modalità di esecuzione. Questa funzione è attribuita alla Commissione, ma solo quando un atto legislativo gliela conferisce espressamente. Anche in questo caso, la Commissione non esegue la norma; stabilisce soltanto le modalità uniformi con cui gli Stati la dovranno eseguire. L'esecuzione resta sempre agli Stati.

IL CONTROLLO GIURISDIZIONALE E IL PARERE EX ARTICOLO 218 TFUE

Completato il quadro degli atti, si apre ora un nuovo capitolo: il controllo giurisdizionale. Tutti i procedimenti dinanzi alla Corte di Giustizia hanno come esito una sentenza, tranne un'unica procedura, che porta a un parere: il parere previsto dall'articolo 218 TFUE sugli accordi internazionali. In questa ipotesi la Corte interviene preventivamente per verificare la compatibilità di un progetto di accordo internazionale con i Trattati; se emette un parere negativo, l'accordo non può entrare in vigore.

LA FUNZIONE DELLA CORTE E I SOGGETTI TENUTI AL RISPETTO DEL DIRITTO DELL'UE

Gli altri procedimenti servono a garantire che il sistema dell'Unione funzioni e che tutte le norme europee siano correttamente osservate. I soggetti che devono osservare le norme sono gli Stati e le istituzioni; anche noi cittadini siamo soggetti al rispetto delle norme europee, ma sempre tramite l'intermediazione dello Stato. Se un produttore viola un regolamento, viene sanzionato dallo Stato, non direttamente dall'UE.

OBBLIGHI DEGLI STATI, VIOLAZIONI E RINUNCIA DELL'AUTOTUTELA (ARTICOLO 344 TFUE)

Gli Stati devono rispettare gli obblighi europei sia con comportamenti attivi sia con comportamenti omissivi. Il mancato recepimento di una direttiva, ad esempio, è un'omissione contestabile. La sanzione per la violazione compiuta dallo Stato è gestita tramite la procedura unica prevista dall'UE: il ricorso per inadempimento, disciplinato dagli articoli 258, 259 e 260 TFUE. Gli Stati, nell'adesione all'Unione, hanno rinunciato all'autotutela: non possono sanzionare direttamente la violazione compiuta da un altro Stato, ma devono passare attraverso la Corte di Giustizia. L'articolo 344 TFUE stabilisce proprio che gli Stati membri si impegnano a non risolvere le controversie ricorrendo a strumenti diversi dai procedimenti previsti nei Trattati.

CONTROLLO SUGLI ATTI DELLE INSTITUZIONI: ANNULLAMENTO E CARENZA

Le istituzioni, invece, non essendo persone fisiche, agiscono soltanto attraverso atti. Per questo il controllo su di esse riguarda sempre gli atti che adottano o che omettono di adottare. Il ricorso di annullamento serve a contestare atti illegittimi delle istituzioni; il ricorso in carenza serve a contestare la mancata adozione di un atto dovuto.

LA PROCEDURA DI RICORSO PER INADEMPIMENTO (ARTICOLO 258 TFUE)

Per quanto riguarda la procedura attivata contro gli Stati, l'articolo 258 TFUE descrive le varie fasi. La procedura si apre con un'indagine preliminare della Commissione. Se la Commissione ritiene che uno Stato non abbia adempiuto

agli obblighi previsti dai Trattati, invia allo Stato una richiesta di informazioni. Se lo Stato dimostra di avere adempiuto, la procedura si chiude; se non ha adempiuto o ha adempiuto male, la Commissione invia una lettera di diffida, con cui indica allo Stato che, secondo la sua valutazione, l'obbligo non è stato rispettato e lo invita a correggere la sua condotta. Questa fase è utile perché permette allo Stato di rimediare senza arrivare in giudizio. Se lo Stato adempie, la procedura si chiude. Se non adempie o sostiene di essere già in regola, la Commissione emette un parere motivato, che non è un atto vincolante, ma esprime ufficialmente la valutazione della Commissione secondo cui lo Stato è inadempiente. Dopo il parere motivato, la Commissione può (non deve) decidere di adire la Corte. Questa scelta è discrezionale e risponde a valutazioni politiche: a volte conviene dare più tempo a uno Stato, a volte è necessario intervenire subito. Non si tratta di un potere arbitrario, perché la Commissione risponde politicamente al Parlamento europeo, che può sempre adottare una mozione di censura. Infine, è importante ricordare che la Commissione può adire la Corte soltanto dopo avere rispettato tutte le fasi preliminari: prima la richiesta di informazioni, poi la lettera di diffida, poi il parere motivato. La contestazione che la Commissione porta davanti alla Corte deve essere esattamente quella contenuta nella lettera di diffida e nel parere motivato: non si possono aggiungere nuove violazioni nella fase contenziosa, perché lo Stato deve avere avuto la possibilità di difendersi contro ogni contestazione formulata.

IL RICORSO PER ANNULLAMENTO: CONTROLLARE GLI ATTI DELLE ISTITUZIONI

Le istituzioni dell'Unione Commissione, Consiglio, Parlamento, ecc. non sono persone fisiche che possono "alzarsi in piedi" o compiere materialmente un'azione: esistono e agiscono solo attraverso atti scritti. Quando diciamo "la Commissione ha agito", in realtà intendiamo che ha adottato un atto: un regolamento, una direttiva, una decisione, una raccomandazione, un parere, o

altri atti atipici. Per questo motivo, il controllo che la Corte di giustizia esercita sulle istituzioni è sempre e soltanto un controllo sugli atti che esse adottano. Se un atto di un'istituzione è sospettato di essere contrario ai Trattati, cioè di violare il diritto dell'Unione, esiste uno strumento preciso per contestarlo: il ricorso per annullamento. Questo ricorso serve a chiedere alla Corte di giustizia di verificare la legittimità di un atto e, se effettivamente contrario al diritto dell'Unione, di cancellarlo dall'ordinamento. L'idea è semplice: se un atto dell'istituzione è viziato, non può continuare a produrre effetti e deve essere eliminato. Il ricorso per annullamento, quindi, è lo strumento tipico per contestare i comportamenti attivi delle istituzioni, cioè gli atti che esse adottano. Pensiamo a un regolamento che introduca un obbligo eccessivo o in contrasto con i Trattati, o a una decisione che violi una competenza: in questi casi non ha molto senso lamentarsi genericamente della condotta della Commissione o del Consiglio, perché la loro condotta si materializza proprio nell'atto che hanno adottato. È quell'atto che va attaccato, e lo si fa chiedendone l'annullamento. Accanto al ricorso per annullamento, che riguarda gli atti adottati, esiste poi il ricorso in carenza, che serve a contestare il comportamento opposto, cioè l'inerzia: il caso in cui l'istituzione non adotta un atto che invece era tenuta a adottare. Nel primo caso (annullamento) si chiede alla Corte di eliminare un atto illegittimo; nel secondo (carenza) si chiede alla Corte di accertare che l'istituzione è rimasta inerte quando avrebbe dovuto agire.

LE DECISIONI DEL SECONDO PILASTRO (PESC) E L'AMBIGUITÀ DEL TERMINE "DECISIONE"

Quando l'Unione Europea nasce formalmente nel 1992, con il Trattato di Maastricht, si crea la famosa struttura "a pilastri": primo pilastro comunitario, secondo pilastro di politica estera e di sicurezza comune (PESC), terzo pilastro di cooperazione giudiziaria e di polizia. All'interno di questa architettura, il termine "decisione" viene usato in modo non uniforme. Nel primo pilastro quello pienamente comunitario la decisione è un atto tipico, previsto dall'attuale articolo 288 TFUE, e si caratterizza per avere portata individuale, essere obbligatoria in tutti i suoi elementi e, quando è completa, essere

direttamente applicabile, esattamente come abbiamo visto per le decisioni classiche della CEE e poi della Comunità europea. Con l'introduzione del secondo pilastro, però, cominciano a circolare atti che si chiamano "decisioni" ma che non hanno nulla a che vedere con la decisione dell'articolo 288. Sono atti che applicano il metodo intergovernativo, non producono effetti immediati nell'ordinamento interno e hanno come destinatari gli Stati membri, non i soggetti privati. Un esempio tipico: una decisione del Consiglio che autorizza una missione militare in Kosovo. Questo non è un atto applicabile ai cittadini, non vincola direttamente i soggetti privati, non impone obblighi individuali: è un atto politico rivolto esclusivamente agli Stati. Il nome è lo stesso, ma la natura giuridica è completamente diversa. Quando il Trattato di Lisbona elimina formalmente la struttura a pilastri, sopravvive però questa doppia natura della "decisione": quella dell'articolo 288, cioè un atto individuale, completo e applicabile; e la decisione PESC, che è un atto intergovernativo, non applicabile e destinato agli Stati. Per evitare equivoci, il criterio resta sempre lo stesso: se la decisione designa destinatari specifici e contiene un comando completo, è la decisione dell'articolo 288; se riguarda la PESC o altre materie intergovernative, non è applicabile e vincola solo gli Stati.

L'IMPORTANZA DELL'INTESTAZIONE DELLA SENTENZA

Quando ci troviamo davanti a una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la prima cosa da fare non è leggere gli articoli dei Trattati, ma guardare l'intestazione della sentenza. È lì che capiamo immediatamente che tipo di procedimento ha portato a quella decisione. Se nell'intestazione troviamo l'espressione "inadempimento di uno Stato membro" e il riferimento all'articolo 258 TFUE, sappiamo subito che siamo di fronte a un ricorso per inadempimento.

COLLOCAZIONE SISTEMATICA DEL RICORSO PER INADEMPIMENTO

Questo è importante perché già da questo primo dato possiamo collocare la sentenza all'interno del sistema dell'Unione europea e capire quale funzione svolge. Il ricorso per inadempimento è infatti lo strumento attraverso il quale l'Unione controlla che gli Stati membri rispettino gli obblighi che derivano dai

Trattati e dal diritto dell'Unione. Non è una procedura punitiva in senso penale, ma una procedura che serve a garantire l'effettività del diritto dell'Unione**.**

LA FASE DI INDAGINE E LA VALUTAZIONE DEL SOSPETTO DI INADEMPIMENTO

Per questo motivo la Commissione apre una fase di indagine, chiedendo informazioni allo Stato membro. Lo Stato può rispondere, fornire documenti, spiegazioni, giustificazioni. A questo punto la Commissione valuta se il suo sospetto di inadempimento sia fondato oppure no. Se ritiene che non vi siano elementi sufficienti, la procedura può essere archiviata. Se invece ritiene che l'inadempimento sussista, la Commissione invia allo Stato una lettera di diffida, detta anche messa in mora

LA LETTERA DI DIFFIDA E IL DIRITTO DI DIFESA DELLO STATO

Nella lettera di diffida la Commissione deve indicare con precisione quale obbligo ritiene violato e deve mettere lo Stato nella condizione di prendere posizione. Lo Stato può rispondere oppure non rispondere; può promettere di intervenire; può sostenere di essere già conforme. Se la risposta dello Stato soddisfa la Commissione, la procedura può fermarsi. Se invece non la soddisfa, la Commissione adotta un parere motivato.

IL PARERE MOTIVATO E LA CHIUSURA DELLA FASE PRECONTENZIOZA

Il parere motivato è un passaggio fondamentale, perché con esso la Commissione ribadisce formalmente che considera lo Stato inadempiente e gli assegna un termine per conformarsi. Con il parere motivato si chiude la fase precontenziosa. Fino a questo momento la Corte di giustizia non è mai intervenuta

LA DISCREZIONALITÁ DELLA COMMISSIONE NELL'AZIONE PER INADEMPIMENTO

È essenziale comprendere che la decisione di andare avanti è discrezionale: anche se la Commissione ritiene che l'inadempimento esista, può comunque

decidere di non adire la Corte. Questo significa che il fatto che la Commissione non agisca non implica che l'inadempimento non ci sia.

IL PASSAGGIO ALLA FASE CONTENZIOSA DAVANTI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA

Se la Commissione decide di proseguire, presenta il ricorso alla Corte di giustizia. A questo punto entra in gioco il giudice dell'Unione. La prima cosa che la Corte fa non è valutare il merito, ma verificare se il ricorso è ricevibile.

IL CONTROLLO DI RICEVIBILITÀ E LA TUTELA DEL DIRITTO DI DIFESA

La Corte controlla se tutti i passaggi procedurali sono stati rispettati: se è stata inviata la lettera di diffida, se è stato adottato il parere motivato, se l'oggetto del ricorso davanti alla Corte corrisponde a quello contestato nella fase precontenziosa. Questo controllo serve a garantire il diritto di difesa dello Stato. Se la Commissione cambia o amplia le contestazioni tra la lettera di diffida, il parere motivato e il ricorso, la Corte deve dichiarare il ricorso irricevibile. Un ricorso irricevibile non viene esaminato nel merito, e questo non significa che lo Stato abbia ragione, ma solo che la procedura è stata viziata**.**

IL CONTROLLO SULLA COMPETENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Prima ancora di entrare nel merito, la Corte verifica anche la propria competenza. Se la materia rientra in un settore nel quale l'Unione non ha competenza, come ad esempio la politica estera e di sicurezza comune o, in generale, i diritti umani in quanto tali, la Corte non può pronunciarsi.

LA QUESTIONE GIURIDICA NEL MERITO DEL CASO

Superata la fase di ricevibilità e competenza, la Corte passa al merito. Nel caso esaminato, la controversia nasce dall'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80/CE, che impone agli Stati membri di garantire l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti.

LE ARGOMENTAZIONI DELLA COMMISSIONE E DELLO STATO ITALIANO

La Commissione sostiene che l'Italia non abbia adempiuto a questo obbligo, perché il suo sistema di indennizzo copre solo alcune categorie di reati, come il terrorismo o la criminalità organizzata. L'Italia, invece, sostiene di avere già un sistema di indennizzo e solleva anche eccezioni relative all'ambito di applicazione della direttiva.

IL GIUDZIO DELLA CORTE E L'INTERPRETAZIONE DELLA DIRETTIVA

La Corte valuta le argomentazioni delle parti e chiarisce che la direttiva non consente agli Stati di limitare il sistema di indennizzo a una parte soltanto dei reati. L'obiettivo della direttiva è garantire un indennizzo effettivo alle vittime, e questo richiede un sistema generale, non selettivo. Di conseguenza, la Corte dichiara che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

LA NATURA DICHIARATIVA DELLA SENTENZA DI INADEMPIMENTO

La sentenza della Corte di giustizia in un ricorso per inadempimento ha natura meramente dichiarativa. La Corte non ordina allo Stato cosa fare, non si sostituisce al legislatore nazionale, non impone direttamente misure concrete. Si limita a dichiarare che lo Stato è inadempiente. Tuttavia, la sentenza è vincolante e lo Stato ha l'obbligo giuridico di conformarsi, perché ha scelto liberamente di aderire all'Unione europea e di accettarne i Trattati.

L'ARTICOLO 260 TFUE E LE CONSEGUENZE DELLA MANCATA ESECUZIONE

Se lo Stato non si conforma alla sentenza, entra in gioco l'articolo 260 TFUE. In questa fase la Commissione può adire nuovamente la Corte per far accertare la mancata esecuzione della sentenza e chiedere l'irrogazione di una somma forfettaria e/o di una penalità di mora. Queste sanzioni non sostituiscono l'obbligo di conformarsi, ma si aggiungono ad esso.

IL RICORSO PER INADEMPIMENTO TRA STATI MEMBRI (ARTICOLO 259 TFUE)

Esiste poi una procedura particolare disciplinata dall'articolo 259 TFUE, che consente a uno Stato membro di agire contro un altro Stato membro per inadempimento. Anche in questo caso è prevista una fase precontenziosa davanti alla Commissione, che svolge una funzione di mediazione. Nella pratica, però, la quasi totalità dei ricorsi per inadempimento è promossa dalla Commissione.

IL COLLEGAMENTO CON IL RICORSO PER ANNULLAMENTO (ARTICOLO 263 TFUE)

Infine, la lezione si collega al ricorso per annullamento ex articolo 263 TFUE, che ha una funzione completamente diversa. Questo ricorso serve a controllare la legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione, non degli atti degli Stati membri. La Corte di giustizia non annulla atti statali, ma solo atti dell'Unione. Se un atto dell'Unione è viziato, la Corte lo annulla, eliminandolo dall'ordinamento come se non fosse mai esistito.

ESEMPI PRATICI PER COMPRENDERE LA LOGICA DEL PROCEDIMENTO GIURISZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

Quando un caso arriva davanti a un giudice, il punto di partenza è sempre lo stesso: il giudice non sa nulla. Non conosce i fatti, non conosce le parti, non conosce la vicenda concreta che ha portato al processo. Tutto ciò che saprà lo apprenderà esclusivamente da quello che le parti gli raccontano nel corso del procedimento. Questo vale per un tribunale nazionale, ma vale allo stesso modo per la Corte di giustizia dell'Unione europea. Per comprendere questo

meccanismo, è utile pensare a un normale processo civile, come quello che nasce da un incidente stradale. Immaginiamo un tamponamento. Una persona si presenta davanti al giudice sostenendo di essere stata tamponata. Il giudice, però, non sa nulla: non sa chi siano le persone coinvolte, non sa quante auto ci fossero, non sa dove sia avvenuto l'incidente, non sa come si siano svolti i fatti. È la parte che agisce in giudizio che deve ricostruire la vicenda, spiegando che stava guidando, che è stata tamponata e che l'altra auto non ha rispettato la distanza di sicurezza. A questo punto l'altra parte può fornire una versione diversa dei fatti. Può sostenere, ad esempio, che la persona davanti stesse usando il cellulare e abbia frenato bruscamente, oppure che vi fosse una terza auto che ha spinto la propria. Il giudice ascolta entrambe le versioni e non prende decisioni sulla base di impressioni o presunzioni: prima deve ricostruire i fatti, poi verificare se vi sia stata la violazione di una norma e solo alla fine stabilire se esista un danno ingiusto e chi ne debba rispondere. Questo esempio serve a chiarire che il processo non parte dalla sanzione o dalla conseguenza finale, ma sempre dall'accertamento del fatto. Senza una corretta ricostruzione dei fatti, il giudice non può applicare la norma né arrivare a una decisione fondata. Questo schema aiuta anche a comprendere la differenza tra un giudizio nazionale e un giudizio davanti alla Corte di giustizia. Nel caso del tamponamento, una volta accertata la responsabilità, il giudice nazionale può condannare una parte al risarcimento del danno, quantificare l'importo e rendere la decisione esecutiva. La sentenza non si limita a dire chi ha torto, ma produce effetti immediati e coercitivi. Nel sistema dell'Unione europea, invece, la logica è diversa. Quando la Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi su un ricorso per inadempimento, non può imporre direttamente allo Stato una determinata misura, né può sostituirsi al legislatore nazionale. La Corte si limita ad accertare se lo Stato sia venuto meno agli obblighi che derivano dal diritto dell'Unione. Per questo la sentenza resa ai sensi dell'articolo 258 TFUE ha natura meramente dichiarativa: dichiara l'inadempimento, ma non indica in modo vincolante quali strumenti debbano essere utilizzati per porvi rimedio. Ciò non significa che la sentenza sia priva di effetti. Lo Stato, infatti, ha scelto volontariamente di aderire all'Unione europea e di accettare i Trattati, e da questa scelta deriva l'obbligo giuridico di conformarsi alla decisione della Corte. La mancanza di coercizione diretta non elimina la vincolatività della sentenza,

ma ne chiarisce la funzione all'interno di un ordinamento sovranazionale. Un altro aspetto fondamentale riguarda la funzione della fase precontenziosa. Prima di arrivare davanti alla Corte, lo Stato deve essere messo in condizione di conoscere le contestazioni e di difendersi. Se mancasse la lettera di diffida o il parere motivato, lo Stato si troverebbe davanti al giudice senza aver avuto la possibilità di chiarire la propria posizione o di correggere il comportamento contestato. Per questo motivo la Corte controlla sempre, in via preliminare, la regolarità della procedura e la ricevibilità del ricorso. Un ricorso dichiarato irricevibile non viene esaminato nel merito. Questo non significa che lo Stato abbia ragione sul piano sostanziale, ma solo che la procedura non è stata correttamente seguita. Anche in questo caso il parallelo con il processo civile è utile: se una parte non è stata messa in condizione di difendersi, il giudice non può decidere sul contenuto della controversia. Infine, la natura dichiarativa della sentenza spiega perché il sistema dell'Unione preveda, in una fase successiva, strumenti ulteriori per garantire l'effettività del diritto. Se lo Stato non si conforma alla sentenza che accerta l'inadempimento, il diritto dell'Unione consente l'attivazione di meccanismi sanzionatori che non sostituiscono l'obbligo violato, ma si aggiungono ad esso come forma di pressione. In questo modo si preserva l'equilibrio tra il rispetto dell'autonomia degli Stati membri e l'esigenza di garantire l'effettività del diritto dell'Unione.

IL RICORSO PER ANNULLAMENTO (ARTICOLO 263 E 264 TFUE)

Il ricorso di annullamento è disciplinato dagli articoli 263 e 264 TFUE ed è uno degli strumenti fondamentali attraverso cui la Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di tipo giuridico sugli atti delle istituzioni. Si tratta di un controllo diverso dal controllo politico. Il controllo politico è, ad esempio, quello esercitato dal Parlamento europeo sulla Commissione, mentre il ricorso di annullamento ha natura giurisdizionale e serve a verificare la legittimità degli atti. Il controllo giuridico non valuta l'opportunità politica dell'atto, ma esclusivamente se l'istituzione si è comportata correttamente dal punto di vista giuridico, cioè se ha agito: nel rispetto delle competenze, delle procedure, e delle norme superiori. Se l'atto è viziato, la Corte può dichiararlo nullo; se non è viziato, l'atto rimane valido e non succede nulla.

CONTROLLO SUGLI ATTI E SUI COMPORTAMENTI ATTIVI

Il ricorso di annullamento è uno strumento di controllo sui comportamenti attivi delle istituzioni, cioè sugli atti. Ogni azione di un'istituzione si traduce in un atto giuridico. Se l'atto è non conforme al diritto dell'Unione, è viziato e deve essere eliminato. Proprio per questo la procedura si chiama ricorso per annullamento: l'obiettivo è eliminare dall'ordinamento un atto illegittimo.

COLLOCAZIONE DEGLI ATTI DELL'UNIONE NEL SISTEMA DELLE FONTI

Quando si studiano le fonti dell'ordinamento internazionale, si individuano le norme consuetudinarie; i trattati; gli atti delle organizzazioni internazionali, quando l'organizzazione ha il potere di adottarli. Gli atti dell'Unione europea rientrano in questa terza categoria. Che poi si chiamino regolamenti, direttive o decisioni è una specificazione, ma restano atti di un'organizzazione internazionale. Essendo collocati gerarchicamente più in basso, tutti gli atti dell'Unione devono essere compatibili con: i Trattati, le norme di diritto primario, i principi generali del diritto dell'Unione. Le istituzioni possono adottare atti solo nei limiti delle competenze attribuite e usando gli strumenti previsti dai Trattati. Ogni incompatibilità tra un atto dell'Unione e una norma superiore costituisce un vizio dell'atto, che può portare a un annullamento totale o parziale.

INTRODUZIONE: IL RICORSO DI ANNULLAMENTO E LE NORME DI RIFERIMENTO

Prima di parlare di ricorso di annullamento dobbiamo cominciare una norma fondamentale e sono l'articolo 263 e l'articolo 264 TFUE. È una procedura attraverso la quale si attiva un controllo di tipo giuridico: in sostanza non fa altro che verificare se un soggetto (uno Stato, un'istituzione, un individuo quando può) contesta che un atto sia viziato, cioè contesta che chi lo ha adottato si sia comportato male, abbia tenuto una condotta non conforme al diritto, e allora la Corte può intervenire e dire: quell'atto è illegittimo e va eliminato. Oppure può dire: l'atto è legittimo e quindi non si fa niente.

CONTROLLO GIURIDICO E DIFFERENZA RISPETTO AL CONTROLLO POLITICO

Questo controllo non riguarda solo i comportamenti degli Stati, ma riguarda anche le istituzioni, perché il controllo è un controllo sugli atti. È un controllo di tipo giuridico, e noi avevamo parlato anche di un controllo politico, ma è diverso: il controllo politico, per esempio, è quello che il Parlamento fa sulla Commissione; qui invece è un controllo giuridico, cioè un controllo di legittimità.

ATTI DELL'UNIONE E RESPONSABILITÀ CONGIUNTA DELLE ISTITUZIONI

E questo controllo serve anche a far emergere un'altra cosa: spesso gli atti dell'Unione non sono "di una sola istituzione", perché le istituzioni operano insieme quando adottano un atto. Quindi, se in quell'atto c'è un errore, non è che la responsabilità è "di uno solo": quando più istituzioni concorrono, l'errore può dipendere da più passaggi. Ed è proprio per questo che esiste questo strumento: serve a controllare le infrazioni rispetto al diritto, ma qui stiamo parlando del controllo sui comportamenti attivi, cioè sugli atti.

CONTROLLO SUGLI ATTI E NOZIONE DI VIZIO

Noi oggi non stiamo facendo un controllo su una "mancanza" (quello sarà un altro ricorso), ma stiamo parlando di un controllo sugli atti: qualunque azione di un'istituzione, in pratica, si traduce in un atto; e se l'atto non è conforme, è un atto viziato. E se l'atto è viziato, cioè ha un errore giuridico, deve essere eliminato. Ecco perché questa procedura si chiama ricorso per annullamento: perché io impugno l'atto e chiedo che venga annullato.

ATTI DELL'UNIONE NEL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Ora, quando abbiamo studiato le fonti dell'ordinamento internazionale, abbiamo detto: prima ci sono le norme consuetudinarie, poi ci sono le norme convenzionali (i trattati) e poi, quando esiste un'organizzazione che ha il potere

di emanare atti, si crea una terza categoria: gli atti delle organizzazioni internazionali. E qui stiamo parlando proprio di quella categoria: atti adottati da un'organizzazione internazionale. Poi, che questa categoria nell'Unione si specifichi in regolamento, direttiva, decisione, è una specificazione, ma resta un atto di un'organizzazione internazionale.

GERARCHIA DELLE FONTI E COMPATIBILITÀ CON I TRATTATI

E siccome questa categoria "sta per ultima", significa che tutto quello che l'Unione vuole adottare deve essere compatibile con ciò che sta sopra. E che cosa sta sopra? I Trattati. Quindi: le istituzioni possono adottare atti nei limiti delle loro competenze, nell'osservanza delle procedure, usando gli strumenti che i Trattati consentono. Qualunque ipotesi di incompatibilità tra un atto delle istituzioni e una norma superiore costituisce un vizio dell'atto. E quel vizio può portare a un annullamento totale o parziale: non è detto che si annulli tutto, si può annullare anche solo una parte.

ATTI IMPUGNABILI DELL'ARTICOLO 263 TFUE'

A questo punto: andiamo a vedere quali sono gli atti che possono essere impugnati. L'articolo 263 dice quali sono gli atti che possono essere impugnati al fine di ottenere l'annullamento, quando si verifica che l'atto contiene un vizio. Ma attenzione: non qualunque atto e non qualunque vizio "in astratto", la norma indica dei criteri.

RACCOMANDAZIONI E PARERI: PERCHÉ NON SONO IMPUGNABILI

La norma contiene un'elencazione degli atti impugnabili, però non è un'elencazione esaustiva. È vero che individua atti precisi, e poi dice anche quali non rientrano: non devono essere raccomandazioni o pareri. E perché non devono essere raccomandazioni o pareri? Questo è un passaggio fondamentale.

ATTI VINCOLANTI, SANZIONI E NECESSITÀ DELL'IMPUGNAZIONE

Ragioniamo: se io fossi un produttore di pomodori e ricevo un atto che contiene una sanzione – e questi atti a volte hanno portata individuale – e io volessi

esimermi dal pagare quella sanzione, posso farlo semplicemente dicendo “non pago”? No. Perché? Perché la decisione è un atto vincolante. E allora: se quella decisione contiene un errore e io dico “non la pago”, posso? No. Se io non voglio pagare quella sanzione, devo prima chiedere alla Corte di giustizia di annullare l’atto. Io posso impugnare l’atto e, quando la Corte mi dirà che l’atto è viziato, solo allora potrò dire: io non pago. Se io invece non contesto l’atto, anche se è ingiusto, quell’atto mi obbliga e io devo pagare. È come una multa: se è sbagliata o ingiusta, non è che posso ignorarla. O la contesto nei modi previsti o la pago. Quindi: la possibilità di evitare un obbligo previsto in un atto vincolante passa dall’impugnazione e dall’annullamento. Se non lo faccio, l’atto, anche se contiene un errore, diventa definitivo: o lo contesti o paghi.

ATTI NON VINCOLANTI E ASSENZA DI EFFETTI GIURIDICI

Se invece è un parere o una raccomandazione, siccome non è vincolante, io sono tenuto a osservarlo? No. Se non mi piace non lo seguo e non vado incontro a conseguenze. Quindi: se non è vincolante, non incide nella mia sfera giuridica. Vuoi seguire il consiglio? Sì o no. Non lo segui? Vai incontro a conseguenze? No. E allora qual è la conseguenza? Nessuna. Ed ecco perché raccomandazioni e pareri non sono impugnabili: perché non producono effetti giuridici vincolanti.

ATTI DEL CONSIGLIO E LIMITE DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE

Poi: la norma dice “atti del Consiglio”. Il Consiglio è un organo legislativo, adotta atti legislativi ed esecutivi. Adotta anche atti che, pur essendo vincolanti, non sono atti legislativi: pensiamo agli atti in materia di sicurezza e politica estera. Possono essere atti vincolanti? Sì, possono essere vincolanti. Incidono? Sì. E quindi, astrattamente, sarebbero impugnabili. Però c’è l’articolo 275 che dice che la Corte di giustizia non è competente per quanto riguarda le disposizioni della politica estera e di sicurezza comune: e questo significa che, se il Consiglio adotta un atto nell’ambito PESC, quell’atto, pur essendo vincolante e incidendo, in linea generale non dovrebbe essere impugnato

davanti alla Corte perché la Corte non ha competenza in quella materia, salvo eccezioni.

FORMA E SOSTANZA DELL'ATTO: RILEVANZA PRATICA

Quindi qui già si vede una cosa: alcuni atti, anche se sarebbero impugnabili, sono esclusi dal controllo della Corte per ragioni di competenza. E poi c'è la frase chiave che nasconde tutta la logica della norma: non importa come si chiama un atto. Cioè: noi siamo portati a credere che se un atto è chiamato "regolamento" allora abbia certe caratteristiche, se è chiamato "decisione" allora ne abbia altre. Ma nella pratica bisogna chiedersi: guardiamo alla forma o guardiamo alla sostanza. Perché può succedere che un'istituzione adotti un atto e lo chiami "regolamento", ma poi, quando lo leggo, scopro che non ha davvero portata generale: magari indica di fatto un destinatario preciso, o un gruppo ristrettissimo identificabile. Quindi: la questione non è solo teorica, è pratica.

ATTI INTERNI E ATTI CON EFFETTI ESTERNI

Torniamo a un altro punto: quando si dice che gli atti impugnabili sono quelli delle istituzioni, bisogna capire se l'atto produce effetti esterni. Se il Parlamento adotta un regolamento interno tipo: chi si siede a destra o a sinistra quell'atto incide all'esterno del Parlamento? No. Quell'atto vive solo dentro. Non incide su nessuno fuori. E allora non è impugnabile. Perché, se un'istituzione adotta un atto che non fa male a nessuno fuori, se si accorge che non va bene lo può modificare, abrogare, annullare internamente: non serve andare davanti alla Corte.

ORIGINE E FUNZIONE DEL RINVIO PREGIUDIZIALE NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Il rinvio pregiudiziale nasce come procedimento già nella prima esperienza di integrazione europea. La prima vera integrazione è stata la CECA e, fin dall'origine, quando gli Stati hanno sottoscritto i Trattati, il rinvio pregiudiziale è stato inserito come strumento nelle norme dei Trattati stessi. Oggi è diventato lo strumento principe della Corte di giustizia ed è quello che ha costituito il vero motore dell'integrazione europea**.**

LE COMPETENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA: CONTENZIOSE E NON CONTENZIOSE

Prima di arrivarci, però, bisogna fare una premessa sulle competenze della Corte. La Corte esercita diverse tipologie di competenze. Quando esprime un parere, ad esempio sulla compatibilità di un progetto di accordo internazionale con i Trattati, non c'è una controversia tra parti contrapposte: non ci sono due soggetti che litigano. In questi casi la Corte esercita una competenza non contenziosa. Diverso è il caso dell'inadempimento, dove ci sono due parti in contesa: da un lato la Commissione e dall'altro lo Stato, oppure uno Stato contro un altro Stato. Lì siamo chiaramente in presenza di una competenza contenziosa.

L'ESIGENZA DI UN'APPLICAZIONE UNIFORMA DELLE NORME EUROPEE

Quando si studiano le fonti dell'ordinamento dell'Unione si dice che tutte le norme europee devono essere osservate e applicate negli ordinamenti nazionali, dagli Stati e dai soggetti di diritto interno. L'Unione non può tollerare che una stessa norma europea trovi applicazioni diverse da Stato a Stato. La Corte di giustizia è un giudice e, come tutti i giudici, legge le norme, guarda i fatti e dice: questa è la norma, questo è il fatto, questo è l'esito della controversia.

L'ESEMPIO DELL'INCIDENTE STRADALE E IL PROBLEMA DELLE INTERPRETAZIONI DIVERGENTI

Si pensi a un esempio semplice: un incidente stradale. Un giudice individua la norma sulla distanza di sicurezza, ricostruisce il fatto, verifica se la violazione c'è stata e decide. Un incidente a Catania e uno a Milano, a parità di condizioni,

dovrebbero essere risolti allo stesso modo. Ma siamo davvero sicuri che giudici diversi arrivino sempre allo stesso esito? La risposta è no. Due giudici possono interpretare la stessa norma in modi diversi. Questa è una situazione patologica, perché comporta che due persone vengano trattate in modo diverso a parità di situazione.

GLI STRUMENTI DI UNIFORMAZIONE NEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI

Per questo tutti gli ordinamenti prevedono strumenti correttivi. In Italia esiste una Corte suprema, la Corte di cassazione, che serve a garantire l'interpretazione uniforme del diritto. Non si va in appello solo perché una sentenza "non piace", ma perché si ritiene che il giudice abbia interpretato o applicato male la norma. Anche la Cassazione, articolata in sezioni, può talvolta produrre decisioni contrastanti su casi analoghi. In presenza di un contrasto giurisprudenziale intervengono meccanismi ulteriori, come la rimessione alle Sezioni Unite, proprio per ristabilire l'uniformità interpretativa**.**

L'AMPLIFICAZIONE DEL PROBLEMA INTERPRETATIVO NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO

Se questo accade all'interno di un singolo Stato, è facile immaginare quanto il problema si amplifichi in un sistema composto da 27 Stati membri, ciascuno con la propria cultura giuridica. Come si garantisce che una norma europea sia applicata nello stesso identico modo da tutti i giudici nazionali? La soluzione è centralizzare il potere di interpretazione in un unico organo: la Corte di giustizia dell'Unione europea.

INTERPRETAZIONE E APPLICAZIONE DELLE NORME EUROPEE

La Corte non solo controlla il comportamento degli Stati e delle istituzioni, ma guida l'applicazione delle norme europee. Quando giudica un inadempimento, individua la norma europea di riferimento, la interpreta, e solo dopo la applica al comportamento dello Stato. Interpretazione e applicazione sono due momenti distinti: prima si chiarisce il significato della norma, poi si applica al caso concreto.

IL RINVIO PREGIUDIZALE COME SEPARAZIONE TRA INTERPRETAZIONE E DECISIONE DEL CASO

Nel rinvio pregiudiziale questa distinzione è ancora più netta: la Corte si ferma all'interpretazione, mentre l'applicazione è rimessa al giudice nazionale.

L'ESEMPIO DEL MAGLIONE ACQUISTATO ONLINE

Si consideri l'esempio del maglione acquistato online. Il consumatore riceve un prodotto non conforme e vuole esercitare il diritto di recesso. Il venditore sostiene che il termine decorra dall'arrivo del pacco al punto di ritiro; il consumatore ritiene che decorra dall'apertura del pacco. La disciplina è europea, perché il codice del consumo deriva dal diritto dell'Unione. Il giudice nazionale deve applicare una norma europea, ma questa norma non è chiara. Il problema non è tanto se il giudice nazionale sappia interpretarla, quanto il fatto che un giudice tedesco o francese potrebbe interpretarla in modo diverso.

LA FUNZINE DEL RINVIO PREGIUDIZIALE NEL GIUDIZIO PENDENTE

Per evitare applicazioni divergenti, il giudice nazionale sospende il giudizio e si rivolge alla Corte di giustizia con un rinvio pregiudiziale. La Corte non risolve la controversia, non dice chi ha torto o ragione nel caso concreto, ma fornisce una sentenza interpretativa: stabilisce il significato corretto della norma europea. Gli atti tornano al giudice nazionale, che applica quella interpretazione e risolve la causa.

RIPARTO DELLE COMPETENZE TRA CORTE DI GIUSTIZIA E GIUDICE NAZIONALE

Chi interpreta è la Corte, chi applica e decide la controversia è il giudice nazionale. La competenza del giudice nazionale resta contenziosa; quella della Corte, in via pregiudiziale, non lo è.

PRESSUPOSTI E NATURA DEL RINVIO PREGIUDIZIALE

Il rinvio è "pregiudiziale" perché interviene prima della decisione finale, quando il giudizio è ancora pendente. Non si può chiedere un rinvio per questioni

astratte o ipotetiche: deve esserci un processo in corso. Prima condizione: un giudizio pendente. Seconda condizione: un dubbio interpretativo su una norma europea. Terza condizione: la necessità di risolvere quel dubbio per decidere la controversia.

FACOLTATIVITÀ E OBBLIGATORIETÀ DEL RINVIO

Se queste condizioni ricorrono, il giudice nazionale può sollevare il rinvio, ma di regola non è obbligato. Si presume che il giudice sia in grado di interpretare il diritto, anche consultando la giurisprudenza pregressa della Corte. Tuttavia, quando il giudice nazionale è una giurisdizione di ultima istanza, contro le cui decisioni non è possibile proporre ricorso interno, il rinvio diventa obbligatorio.

RESPONSABILITÀ DELLO STATO E TUTELA RISARCITORIO DEL SINGOLO

Se non lo solleva e decide in modo difforme, lo Stato può essere chiamato a rispondere per inadempimento. In questi casi, se una persona subisce un danno perché una norma europea è stata applicata in modo scorretto, può chiedere il risarcimento davanti al giudice nazionale, non alla Corte di giustizia.

IL RINVIO PREGIUDIZIALE COME STRUMENTO COSTITUZIONALE: IL CASO COSTA CONTRO ENEL

Il rinvio pregiudiziale ha assunto nel tempo un ruolo costituzionale. Questo emerge chiaramente nel caso Costa contro ENEL del 1964. Il signor Costa si rifiutò di pagare la bolletta dell’energia elettrica sostenendo che il monopolio pubblico era incompatibile con le norme dei Trattati che miravano all’eliminazione dei monopoli e alla libera concorrenza.

IL CONTRASTO TRA NORMA EUROPEA E NORMA NAZIONALE

Non c’era un dubbio interpretativo sulla norma europea, che era chiara, né sulla norma nazionale, anch’essa chiara. C’era un contrasto tra le due.

IL PRINCIPIO DEL PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il problema era stabilire quale norma dovesse prevalere. Non esiste una gerarchia tra norme di ordinamenti diversi, ma la Corte ha affermato che, aderendo ai Trattati, gli Stati hanno accettato di limitare la propria sovranità e di ritirare l'applicazione delle norme interne incompatibili. Da qui nasce il principio del primato del diritto dell'Unione.

LA DISAPPLICAZIONE DELLA NORMA NAZIONALE CONTRASTANTE

Il giudice nazionale, di fronte a una norma nazionale incompatibile con una norma europea, deve disapplicare la norma nazionale e applicare quella europea.

IL RINVIO PREGIUDIZIALE E IL CONTROLLO DI VALITDITÀ DEGLI ATTI DELL'UNIONE

Accanto all'interpretazione, il rinvio pregiudiziale può riguardare anche la validità degli atti dell'Unione. La Corte è competente a pronunciarsi sulla validità degli atti delle istituzioni, non dei Trattati e non degli atti degli Stati.

IL RAPPORTO TRA RICORSO DI ANNULLAMENTO E RINVIO SULLA VALIDTAÀ

Il controllo di validità è normalmente esercitato tramite il ricorso di annullamento, ma questo è accessibile solo a determinati soggetti e entro termini stringenti.

IL RINVIO PREGIUDIZIALE COME CONTROLLO INDIRETTO DI VALIDITÀ

Quando un privato non può impugnare direttamente un atto dell'Unione, o quando l'atto ha portata generale, può sollevare indirettamente la questione davanti al giudice nazionale, che a sua volta può chiedere alla Corte di pronunciarsi sulla validità dell'atto in via pregiudiziale.

EFFETTI DELLA SENTENZA PREGIUDIZIALE DI INVALIDITÀ

Se la Corte riscontra un vizio, non annulla formalmente l’atto, ma ne impone la disapplicazione nel caso concreto. L’istituzione che ha emanato l’atto ha poi l’obbligo di modificarlo o abrogarlo.

I LIMITI DEL RINVIO PREGIUDIZIALE SULLA VALIDITÀ

Tuttavia, questo strumento non può essere usato per aggirare i termini del ricorso di annullamento. Se un soggetto aveva il diritto di impugnare un atto direttamente e non lo ha fatto nei termini, non può poi ottenere la disapplicazione attraverso un rinvio pregiudiziale.

GLI STRUMENTI DI CONTROLLO DELLA VALIDITÀ DEGLI ATTI DELL’UNIONE EUROPEA

In conclusione, gli strumenti di controllo della validità degli atti dell’Unione sono il ricorso di annullamento e, in via indiretta, il rinvio pregiudiziale sulla validità. Il rinvio resta uno strumento di dialogo tra giudici, fondamentale per garantire l’unità, l’effettività e la coerenza dell’ordinamento dell’Unione europea.